

Uchwała Nr 201/g221/P/II/22

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 12 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej gminy Dębica Kaszubska na 2023 rok oraz możliwości sfinansowania deficytu budżetu.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 238 ust.1 pkt 2 i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, w osobach:

1. Małgorzata Kopowicz - przewodnicząca
2. Angelika Nejmant - członek
3. Monika Panc - członek

pozytywnie - z uwagami - opiniuje projekt uchwały budżetowej gminy Dębica Kaszubska na 2023 rok oraz możliwość sfinansowania deficytu budżetu.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 15 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęło zarządzenie nr 151/2022 Wójta Gminy Dębica Kaszubska z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie przedłożenia projektu uchwały budżetowej na 2023 rok wraz z uzasadnieniem oraz przedstawienia projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Dębica Kaszubska na lata 2023-2035.

Natomiast w dniu 12 grudnia 2022 r. wpłynęło do tut. Izby pismo Wójta Gminy Dębica Kaszubska uzasadniające wysokość zaangażowanych przychodów z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok.

Badając projekt uchwały budżetowej gminy Dębica Kaszubska na 2023 rok, Skład Orzekający stwierdził, że został on opracowany zgodnie z wymogami określonymi m.in. w art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 222, art. 235, art. 236, art. 237, art. 258 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Przedłożony projekt budżetu określa planowane dochody budżetu ogółem w kwocie 62.595.427,69 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 47.829.892,74 zł oraz dochody majątkowe w wysokości 14.765.534,95 zł. Wydatki budżetu natomiast ustalono w łącznej kwocie

69.788.281,89 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 47.829.892,74 zł oraz wydatki majątkowe w wysokości 21.958.389,15 zł.

Jak wynika z § 3 pkt 1 i 2 treści projektu uchwały budżetowej deficyt budżetu na 2023 rok w wysokości 7.192.854,20 zł planuje się pokryć przychodami pochodzącymi z:

"1) kredytów/emisji obligacji komunalnych w kwocie 5.400.000,00 zł,

2) nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w kwocie 1.792.854,20 zł."

Ze względu na to, że zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o finansach publicznych deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być pokryty, między innymi, przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, z kredytów oraz z nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt 8 ustawy, Skład Orzekający stwierdził, że planowany sposób pokrycia deficytu, co do zasady, jest zgodny z prawem.

Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że we wskazanym wyżej § 3 pkt 1 treści projektu uchwały budżetowej niejednoznacznie wskazano źródła pokrycia planowanego deficytu w kwocie 5.400.000,00 zł. We wskazanej powyżej jednostce redakcyjnej, przewiduje się bowiem dwa rodzaje źródeł pokrycia planowanego deficytu w wysokości 5.400.000,00 zł, co jest niezgodne z przepisami wynikającymi z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, jak wynika z załącznika dotyczącego przychodów i rozchodów, w projekcie budżetu na 2023 rok nie planuje się przychodów z tytułu kredytów. Zatem przychody z tytułu kredytów nie mogą stanowić źródła pokrycia planowanego deficytu i ich wskazanie w § 3 pkt 1 treści projektu uchwały jest bezpodstawne.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że budżet gminy na koniec 2022 roku, według przewidywanego wykonania wynikającego ze złożonych dokumentów, zamknie się skumulowanym deficytem. Z uwagi na powyższy fakt wskazanie w § 3 pkt 2 treści projektu uchwały budżetowej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy i angażowanie jej jako źródła pokrycia planowanego deficytu jest bezpodstawne. Ponadto, jak wynika z załącznika dotyczącego przychodów i rozchodów, w projekcie budżetu na 2023 rok nie planuje się przychodów z tytułu nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych. Dodatkowo z projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej nie wynika pokrycie planowanego deficytu przychodami pochodzącymi z nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych. Zatem zarówno przychody z tytułu kredytów, jak i z nadwyżki budżetu z lat ubiegłych nie mogą stanowić źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu w 2023 roku.

Z dalszych ustaleń dokonanych przez Skład Orzekający na podstawie przedłożonej przez gminę dokumentacji wynika, że według przewidywanego wykonania na koniec 2022 roku gmina nie będzie dysponowała przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości, jaka została zaangażowana w przychodach budżetu. Zatem na dzień złożenia projektu uchwały budżetowej na 2023 rok wolne środki nie pokrywają w pełni potrzeb budżetu. Ponadto w przedłożonym uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie przedstawiono wyliczeń dotyczących zaangażowanej kwoty wolnych środków.

W konsekwencji powyższego Skład Orzekający podkreśla, że przed uchwaleniem budżetu na 2023 rok należy zweryfikować źródła pokrycia planowanego deficytu, co do ich rodzaju i realnych kwot, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych.

Jednakże z uwagi na treść przywołanego wyżej pisma Wójta Gminy Dębica Kaszubska dotyczącego wyjaśnień i potwierdzenia, że budżet gminy na koniec 2022 roku zamknie się zaangażowaną kwotą wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, Skład Orzekający warunkowo uznaje, że przewidywane przychody z tytułu wolnych środków będą stanowiły zabezpieczenie potrzeb budżetu w 2023 roku.

Na zaplanowane przychody budżetu w łącznej kwocie 9.562.921,20 zł składają się: wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt. 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 4.162.921,20 zł oraz przychody ze sprzedaży papierów wartościowych w wysokości 5.400.000,00 zł.

Rozchody budżetu zaplanowano w łącznej kwocie 2.370.067,00 zł przeznaczając je na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 607.067,00 zł oraz na wykup papierów wartościowych w kwocie 1.763.000,00 zł.

Skład Orzekający stwierdził także, że wielkość zaplanowanych wydatków bieżących jest równa wielkości dochodów bieżących. W związku z powyższym w roku 2023 zostanie zachowana relacja określona w art. 242 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie materiałów towarzyszących projektowi uchwały budżetowej, Skład Orzekający stwierdza, że dochody i wydatki wykazano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Analizując w pozostałym zakresie projekt uchwały budżetowej, Skład Orzekający uznał, że pod względem merytorycznym obejmuje on możliwe do uzyskania dochody własne gminy z podziałem na dochody bieżące i majątkowe oraz wydatki na realizację obligatoryjnych zadań własnych, jak też zadań zleconych.

Biorąc pod uwagę całość materiałów przedłożonych do zaopiniowania Skład Orzekający stwierdził, że projekt budżetu został opracowany zgodnie z obowiązującymi przepisami, a materiały towarzyszące pozwalają ocenić zamierzenia Wójta w zakresie realizacji zadań gminy w 2023 r.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zwraca uwagę na następujące nieprawidłowości w projekcie uchwały, które należy wyeliminować przed podjęciem uchwały budżetowej gminy na 2023 rok:

1. nieprawidłowe ustalenie w treści § 13 pkt 2 wysokości limitu zobowiązań na finansowanie planowanego deficytu budżetu gminy, w projekcie budżetu zaplanowano przychody ze sprzedaży papierów wartościowych w wysokości 5.400.000,00 zł na ten cel,
2. zbędne ustalenie w treści § 13 pkt 3 limitu zobowiązań na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 2.370.067,00 zł oraz związanego z nim upoważnienia dla Wójta Gminy określonego w § 14 ust. 1 pkt 3, z przedłożonego projektu uchwały budżetowej wynika, że spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań nastąpi z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
3. nieprawidłowe zawarcie w treści § 14 ust.1 pkt 1 upoważnienia dla Wójta Gminy do emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego przejściowego deficytu budżetu, ponadto przeredagowania wymaga także ustalone upoważnienie w treści § 14 ust.1 pkt 2, w kontekście rodzaju zaciąganych zobowiązań i odwołania do stosownych przepisów ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że prawidłowe ustalenie limitów zaciąganych zobowiązań i upoważnień dla organu wykonawczego w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego

zamierza zaciągać zobowiązania na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, jest elementem obligatoryjnym, wymaganym na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Na marginesie Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność uporządkowania numeracji poszczególnych załączników zgodnie z treścią normatywną podejmowanej uchwały.

Mając na względzie powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Niezależnie od powyższego Skład Orzekający wskazuje, aby na etapie podejmowania uchwały budżetowej zachować szczególną ostrożność przy planowaniu przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, od których uzależnione jest pokrycie planowanego deficytu oraz spłata zaciągniętych zobowiązań.

Należy bowiem zauważyć, że ustalona na dzień sporządzenia projektu uchwały kwota wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych przychodów nie jest w pełni potwierdzona, ponieważ rok budżetowy jeszcze się nie zakończył, a zatem jest jedynie kwotą przewidywaną. W tym miejscu raz jeszcze należy podkreślić, że kwota przychodów z tytułu wolnych środków nie znajduje odzwierciedlenia w danych wynikających z przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2022 roku.

Jedynie, jak wskazano wyżej, uwzględnienie złożonych wyjaśnień przez Wójta Gminy Dębica Kaszubska pozwala przyjąć założenie, że budżet gminy zamknie się prawdopodobnie zaangażowaną kwotą wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Dodatkowo należy także wskazać, że budżet na koniec 2022 roku, według przewidywanego wykonania, zamknie się skumulowanym deficytem, zatem planowanie w przychodach budżetu nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych jest bezpodstawne.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Małgorzata Kopowicz
Przewodnicząca Składu Orzekającego