

Uchwała Nr 18/P/2024
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 10 grudnia 2024 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Nakielskiego na 2025 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 4/2024 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Krzysztof Olczak</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Andrzej Tatkowski</i>
	<i>Dariusz Trzeciński</i>

uchwalili, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** projekt uchwały budżetowej Powiatu Nakielskiego na 2025 r.

U z a s a d n i e

Zarząd Powiatu Nakielskiego, spełniając wymóg art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), określanej dalej jako ustawa, przekazał w dniu 15 listopada 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Powiatu Nakielskiego na 2025 r. Skład Orzekający, dokonując oceny przedłożonego projektu, przeanalizował również projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu, przesłany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy, uwzględniając między innymi relację, o której mowa w art. 243 ustawy.

Po analizie wskazanych wyżej dokumentów Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Projekt uchwały budżetowej wyszczególnia obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

1. łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości – 178 009 779,17 zł,
z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących w wysokości – 158 041 494,61 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości – 19 968 284,56 zł,

2. łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości – 200 201 728,06 zł, z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości – 156 473 895,53 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości – 43 727 832,53 zł,
3. wynik finansowy ze wskazaniem źródeł pokrycia planowanego deficytu,
4. łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
5. limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Zarząd zaproponował przyjęcie budżetu z deficytem w kwocie 22 191 948,89 zł, który sfinansowany zostanie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 14 421 326,28 zł, środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych w kwocie 7 249 000,00 zł oraz niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 521 622,61 zł.

Zaplanowane przychody z tytułu emisji obligacji wraz z przychodami z tytułu środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych oraz z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu i planowanych rozchodów roku 2025.

Na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;*
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.*

Wobec zaplanowania emisji obligacji w łącznej kwocie 15 561 661,00 zł, z czego kwota 14 421 326,28 zł stanowi źródło pokrycia planowanego deficytu, z konstrukcji projektu budżetu oraz danych wykazanych w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej wynika, że pozostała kwota przychodów z tytułu wyemitowanych obligacji w wysokości 1 140 334,72 zł przeznaczona zostanie na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zgodnie z brzmieniem art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy, uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90. Skład Orzekający zwraca uwagę na niespełnienie powyższego wymogu poprzez określenie w § 13 projektu limitu zobowiązań w sposób nieprawidłowy, tj. w kwocie 15 561 661,00 zł na sfinansowanie planowanego deficytu przy jednoczesnym braku limitu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę na użycie w załączniku Nr 3 pt. „Przychody i rozchody budżetu w 2025 roku” niewłaściwego paragrafu klasyfikacji dla przychodów

z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, tj. § 905 zamiast § 906.

Zaplanowane w łącznej kwocie 2 940 335,00 zł rozchody budżetu dotyczą spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów.

Projekt budżetu na 2025 rok spełnia wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy, przy czym zgodnie z treścią art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1964), w latach 2023-2025 dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Planowana różnica między dochodami, a wydatkami bieżącymi wynosi 1 567 599,08 zł, a planowana nadwyżka operacyjna z uwzględnieniem ww. przychodów wynosi 11 138 221,97 zł.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Na finansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej Powiat planuje na 2025 rok dochody w kwocie 5 410 345,63 zł. Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków zaplanowano w kwocie 6 657 795,13 zł.

Dochodów ze sprzedaży majątku nie zaplanowano.

Z załączonego do projektu uchwały budżetowej wykazu zadań inwestycyjnych wynika, że wydatki inwestycyjne w wysokości 43 727 832,53 zł, stanowią 21,8% ogółu wydatków zaplanowanych na 2025 rok. Skład Orzekający zauważa znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych w stosunku do uśrednionego wykonania lat poprzednich. *Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę na wskazanie w załączniku Nr 6 pt. „Zadania inwestycyjne Powiatu Nakielskiego w 2025 roku” obligacji w łącznej kwocie 15 561 661,00 zł jako źródło finansowania inwestycji, co jest niezgodne ze źródłami pokrycia planowanego deficytu określonymi w § 3 części normatywnej projektu.*

Zaplanowana rezerwa ogólna i rezerwy celowe mieszczą się w ustawowo określonych relacjach do planowanych wydatków. Rezerwy celowe w łącznej kwocie 555 000,00 zł przeznacza się na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 205 000,00 zł oraz na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 350 000,00 zł.

Zestawienie kwot dotacji planowanych do udzielenia z budżetu Powiatu w 2025 roku sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza tego sektora, z wyodrębnieniem dotacji celowych i podmiotowych. Skład Orzekający przypomina, że udzielenie dotacji powinno odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w powyższym zakresie, w tym w szczególności w oparciu o stosowne uchwały organu stanowiącego dotyczące zasad i trybu udzielania dotacji na poszczególne cele i zadania.

Na mocy art. 42 ust. 2 ustawy w budżecie na 2025 rok przewiduje się finansowanie określonych zadań dochodami pochodzącymi z konkretnych źródeł. W projekcie uchwały

budżetowej zaplanowano dochody z tytułu środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które przeznaczono na sfinansowanie zadań Powiatu w zakresie ochrony środowiska.

Skład Orzekający zwraca uwagę na użycie nieprawidłowego paragrafu dla zaplanowanego w rozdz. 92120 – „ochrona zabytków i opieka nad zabytkami” przedsięwzięcia pn. „Renowacja zabytkowego budynku I LO im. B. Krzywoustego w Nakle nad Notecią”, tj. § 6050 zamiast § 6580 w załączniku Nr 11 pn. „Plan dochodów i wydatków zadań z zakresu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2025 roku”. W pozostałych załącznikach do projektu użyto dla ww. zadania prawidłowej klasyfikacji.

W projekcie przewidziano udzielenie upoważnień dla Zarządu wynikających z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania kredytów i emisji obligacji do wysokości limitów zobowiązań określonych w § 13 projektu uchwały. Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla Zarządu do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w zakresie wydatków majątkowych. Na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 4 ustawy zaproponowano upoważnienie Zarządu do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu, zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu oraz związanych ze zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich. Na podstawie art. 264 ust. 3 ustawy zawarto upoważnienie dla Zarządu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu Powiatu, zaś na podstawie art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm.) zaproponowano upoważnienie do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, do dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu, w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Skład Orzekający nadmienia ponadto, że z przedłożonego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Nakielskiego wynika, że w latach 2031, 2033 oraz 2034 relacja określająca limit spłaty zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy, obliczona w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy, jest bliska granicy spełnienia. Dopuszczalny wskaźnik spłaty:

- dla roku 2031 wynosi 2,41%, przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 1,85%,
- dla roku 2033 wynosi 3,69% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 3,32%,
- **dla roku 2034 wynosi 3,97% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 3,96%.**

W związku z powyższym realizacja budżetu roku 2025 oraz przyszłych lat będzie wymagała bieżącego monitorowania dochodów i wydatków oraz dużej dyscypliny finansowej w celu zachowania przez Powiat limitu spłat zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa

w kolejnych latach. Niezachowanie wskazanej relacji skutkować może koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i zapis dotyczący jej wejścia w życie są zgodne z obowiązującymi przepisami.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej Powiatu Nakielskiego na 2025 rok, z uwzględnieniem wyrażonych uwag, spełnia wymogi formalne oraz merytoryczne i jest zgodny z ustawowymi kryteriami dotyczącymi finansów jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Składu Orzekającego, podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący powinien jednak uwzględnić uwagi zawarte w niniejszej opinii. Projekt uchwały zawiera bowiem nieprawidłowości, które powielone w uchwale budżetowej mogą wpłynąć na uznanie jej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za podjętą z naruszeniem prawa.

Mając na względzie powyższe ustalenia, wydano opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Krzysztof Olczak*