Elektronicznie podpisany przez:
Karol Bednarek
dnia 15 grudnia 2022 r.

Uchwała Nr 10/P/2022
Składu Orzekającego Nr 7
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 15 grudnia 2022 roku

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej
Miasta Nieszawa na 2023 rok

Skład Orzekający Nr 7 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, wyznaczony Zarządzeniem Nr 7/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2022 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania w osobach:

Przewodniczący - Karol Bednarek

Członkowie: - Elżbieta Osińska
- Halina Strzelecka

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

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** projekt uchwały budżetowej
Miasta Nieszawa na 2023 rok

U z a s a d n i e n i e

Burmistrz Miasta Nieszawa, zgodnie art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.) przedłożył w ustawowym terminie Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Miasta Nieszawa na 2023 rok wraz z objaśnieniami celem zaopiniowania.

Skład Orzekający Nr 7 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonał analizy i oceny przedłożonych materiałów składających się na projekt uchwały budżetowej gminy pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i prawnym.

W ocenie Składu projekt uchwały budżetowej opracowano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Złożone materiały planistyczne spełniają podstawowe wymagania formalne i merytoryczne oraz są prawidłowe pod względem prawnym. Wyrażone w ten sposób wielkości dochodów i wydatków budżetowych, obejmują środki niezbędne do sfinansowania zadań własnych obligatoryjnych i zadań zleconych gminom z zakresu administracji rządowej.

Skład Orzekający opiniując projekt budżetu w odrębnej opinii odnosi się także do Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie obowiązujących przepisów art. 242 i art. 243 ustawy. Zachowanie równowagi budżetu w zakresie finansowania wydatków bieżących oraz zachowanie relacji obciążenia budżetu długiem w stosunku do wskaźnika indywidualnego ma wpływ na kształtowanie się tych relacji w prognozie kwot długu.

Skład Orzekający stwierdza, że zachowana została zgodność między projektem budżetu a złożonym jednocześnie projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie wyniku budżetu oraz związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz kwoty długu, zgodnie z zapisami art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Projekt budżetu opracowano w pełnej szczegółowości - dochody według źródeł i działów klasyfikacji, w podziale na dochody bieżące i majątkowe. Natomiast wydatki budżetu opracowano w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych, wyszczególniając przeznaczenie wydatków bieżących.

Projekt uchwały budżetowej zakłada realizację dochodów budżetowych na poziomie 20.334.400,00 zł, zaś wydatków na poziomie 21.097.781,00 zł. W związku z czym planowany jest deficyt budżetu w wysokości 763.381,00 zł, który zostanie pokryty przychodami jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 691.649,00 zł oraz wolnymi środkami w wysokości 71.732,00 zł.

Skład Orzekający dostrzega, że z konstrukcji budżetu wynika, iż dokonywanie spłat zobowiązań zwrotnych ujętych w rozchodach będzie następowało z przychodów o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (§ 905). Należy w tym miejscu podkreślić , iż przychody ujęte w § 905 są to, tzw. środki „znaczone", które powinny być przeznaczone na realizację konkretnych wydatków. ***Dlatego Skład Orzekający zwraca uwagę na potrzebę ponownego przeanalizowania źródeł przychodów i dokonania ich ewentualnej korekty na etapie podejmowania uchwały budżetowej.***

W ramach budżetu zaplanowano dochody bieżące w wysokości 11.761.504,00 zł oraz wydatki bieżące w wysokości 11.223.123,00 zł, co oznacza, że został spełniony wymóg dotyczący relacji wydatków bieżących względem dochodów bieżących wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Zaplanowana nadwyżka operacyjna wynosi 538.381,00 zł. W

odniesieniu do wydatków majątkowych zaplanowano je na kwotę 9.874.658,00 zł, co stanowi 46,8% wydatków ogółem.

Skład Orzekający wskazuje na występujące w części normatywnej projektu uchwały błędy i nieścisłości:

1) nie wskazanie w §9, że dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego została ujęta w załączniku Nr 9,
2) błędne ujęcie w §11 planu dochodów i wydatków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w przepisach ustawy - Prawo ochrony środowiska w kwocie 2.200,00 zł, zamiast w kwocie 2.000,00 zł, co wynika z załączników Nr 10 i 10a, a nie jak wskazano z załączników Nr 9 i 9a,
3) nieprawidłowe wskazanie w §12 załączników Nr 10 i 10a jako zawierających plan dochodów i wydatków związanych z gospodarką odpadami – winny być wykazane załączniki Nr 11 i 11a,
4) nieprawidłowe wskazanie w §13 załączników Nr 11 i 11a jako zawierających plan dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem przystanków komunikacyjnych – winny być wykazane załączniki Nr 12 i 12a,
5) nie wskazanie w §13 kwoty dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem przystanków komunikacyjnych,
6) brak wskazanych w §14 planu dochodów i wydatków budżetu na wydzielonym rachunku jednostek oświatowych w odpowiednich załącznikach – do projektu uchwały nie dołączono tych załączników,
7) w §15 wyszczególniono lit a) dotyczącą limitów zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu nie podając kwoty tego limitu,
8) w §15 wyszczególniono lit c) dotyczącą limitów zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu nie podając kwoty tego limitu. Zapis ten jest – według Składu Orzekającego – bezzasadny z powodu nie pokrywania w projekcie uchwały deficytu jakimkolwiek zobowiązaniem o charakterze zwrotnym,
9) upoważnienie dla Burmistrza zawarte w §16 pkt 1) odnosi się do Załącznika Nr 13, w którym określono plan dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem przystanków komunikacyjnych, co nie znajduje uzasadnienia – załącznik ten nie stanowi bowiem o limitach

Uwagi powyższe należy uwzględnić przy podejmowaniu uchwały budżetowej.

Przychody zaplanowano w wysokości 1.022.649,00 zł pochodzących z przychodów jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym

budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 691.649,00 zł oraz z wolnych środków w wysokości 331.000,00 zł. Rozchody zaplanowano w kwocie 259.268,00 zł z przeznaczeniem na wykup papierów wartościowych w kwocie 130.000,00 zł oraz na spłatę rat kredytów i pożyczek w wysokości 129.268,00 zł. Łączna kwota spłaty zadłużenia w roku 2023 mieści się w przewidywanym wskaźniku zadłużenia, ustalonym na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że rzeczywiste przychody zostaną wyliczone na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2022 rok. Stąd należy mieć na uwadze, że wykazana wielkość może ulec zmianie

Przeprowadzona przez Skład Orzekający analiza projektu planu dochodów i wydatków budżetowych wskazuje, że Burmistrz Miasta Nieszawa konstruując budżet uwzględnił źródła dochodów własnych (przede wszystkim dochody z gospodarki majątkiem gminy), a także wzrost kosztów utrzymania i funkcjonowania urzędu, jak i jednostek organizacyjnych gminy.

Dalsze ustalenia Składu Orzekającego wskazują, że planowane z budżetu wojewody dotacje celowe na realizację zadań ustawowo zleconych gminom zostały ujęte prawidłowo, tak po stronie dochodów jak i kierunków ich przeznaczenia z wyodrębnieniem projektu planu tych zadań. Wielkości dotacji celowych przyjętych w projekcie budżetu mają charakter wstępny i mogą ulec zmianie w toku dalszych prac nad projektem uchwały budżetowej na 2023 rok.

Uwzględnione w planie na 2023 rok kwoty subwencji odpowiadają projektowanym kwotom określonym przez Ministerstwo Finansów. Udział gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przyjęto zgodnie z pismem Ministra Finansów.

Zdaniem Składu w planowanych wydatkach budżetowych właściwie ujęto sfinansowanie obligatoryjnych zadań własnych, realizowanych przez jednostki organizacyjne gminy. Do projektu uchwały budżetowej opracowano w formie załącznika plan zadań inwestycyjnych realizowanych w 2023 roku.

Skład Orzekający wskazuje na występującą w załączniku inwestycyjnym (zał. Nr 6) niespójność kwoty ujętej na zadanie „Racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi poprzez rozbudowę i przebudowę sieci wodno - kanalizacyjnej na terenie miasta Nieszawa" w rozdziale 90001§6050 w wysokości 1.000.000,00 zł, podczas gdy w załączniku wydatków (zał. Nr 2) w paragrafie tym wykazano 1.263.158,00 zł. Na etapie podejmowania uchwały należy doprowadzić do zgodności tych kwot.

W zakresie dochodów i wydatków majątkowych Skład Orzekający zwraca również uwagę na ujęcie dotacji pochodzących z tzw. Polskiego Ładu. Jak wskazuje uzasadnienie do projektu uchwały są to wykazane w rozdziale 60016§6090 kwota 6.000.000,00 zł oraz w rozdziale 80101§6090 kwota 1.700.000,00 zł. Po stronie wydatków środki te zostały z kolei ujęte w rozdziale 60016§6050 i w rozdziale 80101§6050. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w zakresie ujmowania tego typu środków nastąpiła istotna zmiana w zakresie ich

klasyfikowania. Zgodnie z brzmieniem §1 pkt 2) lit n) i §1 pkt 3) lit y) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1571) środki te zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków winny być ujęte w § 637, odpowiednio jako środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych (dochody) i jako wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych (wydatki).

Przyjęte w projekcie uchwały budżetowej na rok 2023 kwoty zaplanowanych rezerw ogólnej i celowej na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego mieszczą się w granicach progów ustawowych.

Sporządzono zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy. *Niemniej jednak z treści § 10 części normatywnej wynika, że w załączniku Nr 9a jest zestawienie dotacji podmiotowej dla niepublicznej jednostki systemu oświaty w wysokości 200 000,00 zł. Skład Orzekający zauważa, że w przesłanym do zaopiniowania projekcie budżetu ten załącznik nie występuje wobec czego nigdzie nie wyodrębniono wynikającej z załącznika wydatków dotacji w rozdziale 80104§2540 w wysokości 200.000,00 zł. Naruszono tym samymi zapisy art. 215 uofp.*

Dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w całości przeznacza się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.). *Skład Orzekający dostrzega, że jednostka zaplanowała wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (od tzw. „małpek) w rozdziale 75618 Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw w wysokości 21.500,00 zł. Powinny one być przeznaczone na wydatki związane ze zwalczaniem i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz na zadania, które mają związek z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom spożywania alkoholu. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej brak jest odniesienia do tak sformułowanych wydatków.*

Wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska przeznaczono na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm).

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w rozdziale 90002 ujmuje się wyłącznie dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§049), a ewentualne odsetki czy inne dochody powinny być ujęte w rozdziale 90026. Jednostka w projekcie budżetu ujęła w rozdziale 90002 plany dochodów w §§ 064 oraz 091. Wyżej wymienione elementy należy skorygować w uchwalanym budżecie na 2023 rok. Skład Orzekający wskazuje ponadto, że system gospodarowania odpadami nie bilansuje się. Dochody z opłat za gospodarowanie opadami

komunalnymi zaplanowano bowiem na kwotę 515.719,00 zł, zaś wydatki na kwotę 744.720,00 zł. W związku z powyższym należy mieć na uwadze przepisy art. 6k i 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) dotyczące określenia przez organ stanowiący pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych gminy niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. ***Oznacza to, że z dniem wejścia w życie uchwały budżetowej powinna zacząć obowiązywać odpowiednia uchwała o dopłacie, która nie jest aktem prawa miejscowego.***

Skład Orzekający przypomina o uregulowaniach zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 513) w załączniku 2, dotyczących planowania wydatków związanych z utrzymaniem stanowisk pracy wyłącznie we wskazanych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Wyjątkiem są sytuacje, w których jednostka otrzymuje dotacje w rozdziałach innych niż dedykowane dla wydatków na utrzymanie stanowisk pracy, wówczas dla prawidłowego rozliczenia tych dotacji uzasadnione jest planowanie w/w wydatków w rozdziale, w którym otrzymano dotację.

W związku z powyższym należy przeanalizować rozdziały: 40095, 60095, 70095, 72095 oraz 90095 pod kątem zawartych w nich planach wydatków na wynagrodzenia osobowe.

Projekt uchwały budżetowej gminy zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, a zawarte upoważnienia dla Burmistrza zgodne są z ustawą o samorządzie gminnym oraz art. 257 i art. 258 ustawy, do których Skład Orzekający uwag nie wnosi.

W zakresie terminu wejścia w życie uchwały budżetowej (o ile zostanie ona podjęta do końca 2022 r.) Skład Orzekający sugeruje aby poprawić termin jej wejścia w życie z dnia ***„1 stycznia 2022 r."*** *na dzień* ***„1 stycznia 2023 r.".***

W ocenie Składu Orzekającego opiniowany projekt uchwały po uwzględnieniu sformułowanych w niniejszej opinii uwag może być podstawą gospodarki finansowej jednostki w 2023 roku.

Stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy opinię Składu Orzekającego o projekcie uchwały budżetowej Miasta Nieszawa sformułowaną w niniejszej uchwale Burmistrz jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu Radzie Miasta.

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Karol Bednarek
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy