

Uchwała Nr 11/P/2022
Składu Orzekającego Nr 7
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 16 grudnia 2022 roku

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Brześć Kujawski 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 zastrzeżeniami** projekt uchwały budżetowej
Gminy Brześć Kujawski na 2023 rok

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

Burmistrz Brześcia Kujawskiego, 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 Brześcia Kujawskiego 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 87.703.258,07 zł, zaś wydatków na poziomie 98.541.518,88 zł. W związku z czym planowany jest deficyt budżetu w wysokości 10.838.260,81 zł, który zostanie pokryty kredytem długoterminowym w wysokości 10.418.260,81 zł, 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 400.000,00 zł oraz przychodami pochodzącymi ze spłaty udzielonej z budżetu pożyczki w kwocie 20.000,00 zł.

W ramach budżetu zaplanowano dochody bieżące w wysokości 71.464.190,93 zł oraz wydatki bieżące w wysokości 71.464.190,93 zł, co oznacza, że nie zaplanowano nadwyżki operacyjnej, a budżet pod względem dochodów bieżących i wydatków bieżących jest zrównoważony.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. , poz. 1964) dla spełnienia relacji z art. 242 ufp i tym samym możliwości uchwalenia budżetu tylko w latach 2023-2025 dochody bieżące jednostki samorządu

terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (tj. wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego innych niż określone w pkt 5 i 8, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). W przypadku Gminy Brześć Kujawski relacja z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych została spełniona w ten właśnie sposób. Wówczas różnica ta jest dodatnia i wynosi 420.000,00 zł.

W odniesieniu do wydatków inwestycyjnych zaplanowano je na kwotę 27.077.327,95 zł, co stanowi 27,5% wydatków ogółem.

Przychody zaplanowano w wysokości 12.728.260,81 zł, w tym z tytułu przychodów z kredytów w kwocie 12.308.260,81 zł, 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 400.000,00 zł oraz z tytułu przychodów pochodzących ze spłaty udzielonej z budżetu pożyczki w kwocie 20.000,00 zł. Rozchody zaplanowano w kwocie 1.890.000,00 zł z przeznaczeniem na spłatę rat kredytów i pożyczek. Łączna kwota spłaty zadłużenia w roku 2023 mieści się w przewidywanym wskaźniku zadłużenia, ustalonym na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W kontekście źródeł przychodów budżetu Skład Orzekający wskazuje na wysokie zadłużenie Gminy Brześć Kujawski.

Zgodnie z planowanym wykonaniem długu na koniec 2022 r. stan zobowiązań wyniesie 75.859.045,46 zł. Mając na uwadze planowane do zaciągnięcia w 2023 roku zobowiązania zwrotne ujęte w prognozie (12.308.260,81 zł), oraz planowane do spłaty zaciągnięte zobowiązania (1.890.000,00 zł) prognozowany dług Gminy na koniec 2023 roku wyniesie 86.277.306,27 zł.

Poziom zadłużenia (realnie planowany) ma więc wynieść 98,4% planowanych dochodów. Tak duże zadłużenie – mimo spełnienia ustawowych parametrów – może generować w przyszłości problemy z jego obsługą i spłatą. Obecna dynamiczna sytuacja makroekonomiczna oznacza, że wydatki na obsługę długu drastycznie wzrosły. W latach 2016-2021 nie przekraczały one 1 mln zł rocznie, podczas gdy w roku 2022 planowane są na poziomie 3.959.550,00 zł, to od roku 2023 będą oscylować wokół 6 mln zł rocznie.

Rosnące środki na obsługę zadłużenia mają z kolei wymierny efekt w postaci negatywnego wpływu na wysokość nadwyżki operacyjnej, gdyż powiększają – podobnie jak inflacja - wydatki bieżące.

Skład Orzekający informuje również, że od roku 2023 zachodzą istotne zmiany w zakresie reguł odnoszących się do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzono bowiem przepis art.7 ust.2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2022.1964), który stanowi, że w latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym

dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust.2 pkt 4-8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Z analizy złożonego projektu WPF na lata 2023 – 2027, mając na uwadze powyższy przepis, wynika, że dług jednostki w poszczególnych latach wynosi: w 2023 roku – 132,9%; w 2024 – 118,2%; w 2025 r. – 102,8%, czyli przekracza wskazane ograniczenia ustawowe.

Przeprowadzona przez Skład Orzekający analiza projektu planu dochodów i wydatków budżetowych wskazuje, że Burmistrz Brześcia Kujawskiego 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.

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.

Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy.

Dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w całości przeznaczają 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 nie zaplanowała wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (od tzw. „małpek”). W przypadku ich zaistnienia należy je przeznaczyć na wydatki związane ze zwalczaniem i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz na zadania, które mają związek z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom spożywania alkoholu.

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.).

*Dochody i wydatki związane z realizacją zadań własnych gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) bilansują się. Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaplanowano bowiem na kwotę 2.773.074,00 zł i wydatki zaplanowane w rozdziale 90002 to także kwota 2.773.074,00 zł. W przypadku gdyby w trakcie roku budżetowego nastąpiła zmiana w tym zakresie i wydatki przewyższyłyby dochody Skład Orzekający wskazuje, że należy wówczas 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 konieczności 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 zmiany uchwały budżetowej, która zakładałaby takie niebilansowanie się systemu gospodarowania odpadami, powinna zacząć obowiązywać odpowiednia uchwała o dopłacie, która nie jest aktem prawa miejscowego.***

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 części normatywnej uchwały w §14 mylnie wskazano rok 2022.

Termin wejścia w życie uchwały budżetowej (o ile zostanie ona podjęta do końca 2022 roku) określono w projekcie zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie Składu Orzekającego opiniowany projekt stanowi dokument kompletny i spójny i może być podstawą gospodarki finansowej jednostki w 2023 roku.

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

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