

Uchwała nr XVI/57/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Kamieńca Ząbkowickiego projekcie uchwały
budżetowej Gminy Kamieniec Ząbkowicki na 2023 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z 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. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Danuta Frydlewicz-Pierucka — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziewa — członek,
- 3) Ewa Zarzecka — członek,

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o przedłożonym przez Burmistrza Kamieńca Ząbkowickiego projekcie uchwały budżetowej Gminy Kamieniec Ząbkowicki na 2023 rok.

Uzasadnienie

Z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wynika, że sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 u.f.p. Zgodnie z wymogami art. 238 ust. 1 u.f.p. projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały budżetowej Gminy Kamieniec Ząbkowicki na 2023 rok Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie budżetu na 2023 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 51.414.249 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 57.730.160 zł,
- deficyt budżetu w kwocie 6.315.911 zł,
- przychody ogółem w kwocie 7.090.011 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 774.100 zł.

Deficyt budżetu zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z wolnych środków, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację projektu finansowanego z udziałem tych środków.

Różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jest wielkością ujemną i wynosi 2.120.288 zł. W finansowanie budżetu włączono m.in. przychody pochodzące z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w wysokości 5.538.140 zł.

Z projektem uchwały budżetowej przedłożono projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2023–2050. Przewidywana na koniec 2023 r. kwota długu wynosi 20.224.501,93 zł. Według danych zaprezentowanych w projekcie uchwały, w 2023 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., wyniesie 6,59%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia Gminy 12,63%. Również w kolejnych latach objętych prognozą (2024–2050), wyliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., zostanie zachowana. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w latach 2027, 2028 i 2029 relacja spłat, o której mowa w art. 243 u.f.p. (4,45%, 4,25%, i 4,04%), kształtuje

się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy (odpowiednio 5,92%, 4,63%, i 4,14%).

Skład Orzekający zwraca uwagę, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a w szczególności wykonanie nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi). W latach 2024–2050 planuje się nadwyżki operacyjne w kwotach od 1,5 mln zł do 3,9 mln zł, przy planowanym w 2023 r. deficycie operacyjnym w wysokości 2,1 mln zł. Dochody ze sprzedaży majątku w latach 2023–2026 zaplanowano na poziomie od 500 tys. zł do 800 tys. zł. Brak wykonania nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku na przewidywanym poziomie niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Należy również zauważyć, że w przypadku niewykonania w 2023 r. dochodów z ww. tytułów na założonym poziomie konieczne będzie zabezpieczenie innych źródeł finansowania wydatków budżetu lub ograniczenie ich wartości.

Jednoczenie Skład Orzekający stwierdził w projekcie uchwały budżetowej poniżej wskazane nieprawidłowości, które należy wyeliminować przed podjęciem uchwały budżetowej na rok 2022:

- upoważnienie zawarte w § 8 pkt 3 poprzez swoją ogólność nie wyczerpuje delegacji zawartej w art. 258 ust. 1 pkt 2 u.f.p., jednocześnie modyfikuje przepis ustawowy poprzez zapis „dokonywanie zmian planu wszystkich wydatków (...)”, podczas gdy ustawa dopuszcza upoważnienie o charakterze węższym w brzmieniu: „(...) do dokonywania przeniesień planowanych wydatków (...)”;
- zawarte w § 8 pkt 5 upoważnienie Burmistrza Gminy do „prawnego zabezpieczania w roku 2023 zobowiązań warunkowych w formie weksla in blaco wraz z deklaracją wekslową lub innej prawnie dopuszczalnej formie (...)” nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Z postanowień art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy jedynie ustalenie maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym. Podstawę do udzielenia przez samorząd terytorialny zabezpieczeń prawidłowego wykonania zobowiązań stanowi art. 94 u.f.p. Zgodnie z językową wykładnią przepisu art. 94 ust. 1 „poręczenie” należy rozumieć znacznie szerzej niż wynika to z przepisów kodeksu cywilnego. Obejmuje ono, oprócz instytucji określonej w przepisach kodeksu cywilnego (art. 876–887), także poręczenie wekslowe, poręczenie czekowe oraz umowne gwarancje, mające za przedmiot zapłatę lub prawidłowe wykonanie zobowiązania umownego. Na podstawie art. 94 ust. 1 i 2 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji z uwzględnieniem przepisów tej ustawy;
- brak wyodrębnienia w części normatywnej projektu uchwały budżetowej opłat pobieranych za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczenia, które to dochody i wydatki podlegają określeniu w uchwale budżetowej na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p. jako szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw.

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Burmistrz jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Gminy.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Danuta Frydlewicz-Pierucka