



UCHWAŁA Nr RIO.II-00310-144/2024

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 16 grudnia 2024 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Supraśl na 2025 rok oraz o możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu gminy

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz.1325, ze zm.), art. 238 i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących:

Skład Orzekający w osobach:

Marlena Stachurska-Janczyło - przewodnicząca

Beata Chmielewska - członek

Agnieszka Gerasimiuk - członek

opiniuje z zastrzeżeniami i uwagami sformułowanymi w uzasadnieniu przedłożony przez Burmistrza Supraśla projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2025 rok oraz możliwość sfinansowania przedstawionego w tym projekcie deficytu budżetu gminy.

Uzasadnienie

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię w oparciu o projekt budżetu Gminy Supraśl na rok 2025 wraz z uzasadnieniem, przyjęty przez Burmistrza Supraśla zarządzeniem Nr 0050.1.126.2024 z dnia 15 listopada 2024 r. (data wpływu do RIO: 18.11.2024 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Supraśl na lata 2025-2038, przyjętego zarządzeniem Nr 0050.1.125.2024 z dnia 15 listopada 2024 r. (data wpływu do RIO: 26.11.2024 r.). Skład Orzekający wziął również pod uwagę fakt utworzenia Gminy Grabówka, która powstała w wyniku wydzielenia z obszaru Gminy Supraśl.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2025 rok spełnia podstawowe wymogi formalne określone w art. 211, art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 222, art. 235, art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), między innymi w odniesieniu do określenia dochodów i wydatków budżetu gminy, wyniku budżetu, planu przychodów i rozchodów, limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych zobowiązań dłużnych oraz upoważnienia do ich zaciągania.

Projekt planu dochodów i wydatków budżetu został opracowany w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej zgodnie z postanowieniami uchwały Nr XL/404/10 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, procedury uchwalania budżetu gminy, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu oraz art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, z wyodrębnieniem dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań, o których mowa w art. 237 ust. 2 ww. ustawy.

Zgodnie z opiniowanym projektem podstawowe wielkości budżetu Gminy Supraśl na 2025 rok planuje się w następujących wysokościach:

- dochody ogółem 53 865 344 zł, w tym: bieżące 43 663 803 zł, majątkowe 10 201 541 zł;
- wydatki ogółem 58 865 344 zł, w tym: bieżące 45 442 505 zł, majątkowe 13 422 839 zł.

W związku z tak przyjętą konstrukcją budżetu deficyt wyniesie 5 000 000 zł. Zgodnie z § 3 uchwały ma on zostać w całości pokryty przychodami pochodzącymi z zaciąganych kredytów i pożyczek na rynku krajowym.

Łączna planowana w projekcie budżetu na 2025 rok kwota przychodów wynosi 5 500 000 zł. Łączna planowana kwota rozchodów to 500 000 zł.

Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się tzw. deficytem operacyjnym (ujemną różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości (-)1 778 702 zł. Budżet nie przewiduje zaangażowania środków wewnętrznych, co powoduje niespełnienie reguły wynikającej z art. 242 ust. 1. Jednak należy wziąć pod uwagę przepisy epizodyczne zawarte w dziale VIa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a konkretnie art. 296a ust. 2 dotyczący możliwości niespełnienia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 w latach 2024-2029, w sytuacji gdy w latach 2022-2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Dane historyczne w tym zakresie, przedstawione w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Supraśl na lata 2025-2038 wskazują na wysokości nadwyżek w sekcji bieżącej budżetów w latach 2022-2024 przewyższających kwotę ujemnego wyniku w roku 2025. Powyższe może mieć jednak negatywny wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Gmina Supraśl zamierza spłacić zaciągnięty dług do końca 2038 roku. Skład Orzekający wziął pod uwagę fakt zawarcia porozumienia w sprawie podziału zobowiązań z tytułu zadłużenia kredytowego zawartego pomiędzy Panią Pełnomocnik ds. utworzenia gminy Grabówka i Burmistrzem Supraśla, upoważniającego Burmistrza Supraśla do przekazania istniejącego na dzień 31.10.2024 r. zadłużenia gminy Supraśl, w części dotyczącej kredytów zaciągniętych na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na nieruchomościach położonych na terenie administracyjnym przyszłej gminy Grabówka. Kwota długu do przekazania gminie Grabówka (na dzień podpisania Porozumienia) wynosiła 29 849 948 zł. Najwyższa wartość zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu przez Gminę Supraśl ma wystąpić na koniec 2025 roku i wyniesie 27 200 000 zł. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w przedłożonym projekcie WPF od roku 2026 nadwyżki dochodów ogółem nad wydatkami ogółem gmina planuje przeznaczyć na spłatę zaciągniętego zadłużenia.

W 2025 roku zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (relacja po lewej stronie nierówności we wzorze wykazanym w art. 243 ustawy o finansach publicznych) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych określonych po prawej stronie nierówności w ww. wzorze).

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Supraśl na lata 2025-2038 wynika, iż w całym okresie objętym Prognozą zostanie zachowana relacja, o której stanowi art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 ustawy o finansach publicznych) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze). Podkreślić jednak trzeba, że rozpatrywanie możliwości realizacji przyjętych w WPF

wskaźników w zakresie wykonania budżetów w latach historycznych jest – biorąc pod uwagę podział gminy - wręcz niemożliwe. **Dlatego Skład Orzekający zastrzega, iż realizacja przyjętych założeń w znacznym stopniu uzależniona jest od realistyczności planowanych na poszczególne lata struktur budżetu.**

W kontekście możliwości sfinansowania planowanego deficytu na 2025 rok Skład Orzekający stwierdza, iż ze względu na sytuację związaną z utworzeniem Gminy Grabówka, a co za tym idzie diametralną zmianą w zakresie wysokości kwot dochodów i wydatków zaplanowanych w budżecie nie ma możliwości rzetelnej oceny, czy relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przedstawiona w projekcie uchwały WPF w latach 2026-2038, będzie realnie spełniona. **Skład Orzekający zastrzega zatem, że przyjęcie przez Radę budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy skutkujących dalszym wzrostem zadłużenia, powinno być poprzedzone wnikliwą analizą potrzeb Gminy, z uwzględnieniem finansowych i pozafinansowych czynników ryzyka w zakresie możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia zadłużenia oraz urealnieniem struktur budżetów w całym okresie objętym prognozą.**

W odniesieniu do formalnej i merytorycznej poprawności projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający przekazuje następujące uwagi:

- projektując uchwałę budżetową nie odniesiono się do odpowiednich przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w zakresie Działu V, Rozdziału 1 "Zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego". Zgodnie z § 139 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) tekst uchwały i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała lub zarządzenie są wydawane. Natomiast § 134 wskazuje na konieczność podania przepisu prawnego upoważniającego dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw i wyznacza zadania lub kompetencje danego przedmiotu. Przepisy te, zgodnie z § 143 mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego;
- rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego zaplanowana w budżecie, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.) została błędnie ujęta w planie wydatków w paragrafie „6800 Rezerwy na inwestycje i zakupy inwestycyjne” zamiast „4810 Rezerwy”;
- brak ujęcia w treści normatywnej projektowanej uchwały budżetowej zapisu dotyczącego szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym wynikających z odrębnych ustaw i niezaplanowanie środków z tego tytułu w budżecie na 2025 rok, tj.:
 - 1) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.);
 - 2) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie dochodów z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml (tzw. podatek od małpek);
 - 3) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.) (braku zapisu w treści normatywnej projektowanej uchwały);
- brak zapisu w treści normatywnej uchwały dotyczącego planu dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1 ustawy, oraz wydatków nimi finansowanych i odwołania do załącznika Nr 21, który został dołączony do projektu.

- nie dołączono planów przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych, do czego zobowiązuje art. 214 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Konieczność załączenia tego planu wynika bowiem ze sprawozdawczości gminy Supraśl, w której rokrocznie sporządzone jest sprawozdanie Rb-30S (z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych);
- istnieje rozbieżność w zakresie wysokości kwot pomiędzy planem dochodów i planem wydatków związanych ze środkami przyznanymi na realizację zadań inwestycyjnych z programu Polski Ład w 2025 r. (rozdział 01043, par. 6370);
- do planu dochodów wprowadzono dotację (rozdział 72095, paragraf 6257) w wysokości 557 021 zł, która nie została rozdysponowana w planie wydatków budżetu;
- jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu uchwały budżetowej wydatki ujęte w rozdziale 90015 w wysokości 800 000 zł pochodzą z Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych i w związku z tym należało je ująć w paragrafie 6370, a także uzupełnić o nie załącznik Nr 20 zawierający zestawienie dochodów i wydatków z tego Funduszu;
- załącznik Nr 8 „Plan wydatków inwestycyjnych Supraśl w 2025 roku” stanowi powielenie wartości zawartych w załączniku Nr 7 „Plan wydatków majątkowych Supraśl w 2025 roku”;
- w planie wydatków widnieje kwota 1 770 000 zł, którą zaplanowano w rozdziale „90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, w paragrafie „255 Dotacja podmiotowa z budżetu dla państwowej instytucji kultury”, co wskazuje na zastosowanie błędnej klasyfikacji wydatku;
- w planie wydatków w rozdziale „90025 Działalność Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”, w paragrafie 4300 ujęto kwotę 29 000 zł. Należy zastanowić się nad zasadnością wprowadzania wydatku w tym rozdziale klasyfikacji budżetowej;
- należy zastanowić się nad wysokością kwoty przeznaczonej na zadanie z zakresu pomocy społecznej, gdzie zaplanowano wydatek w wysokości 493 500 zł (dział „852 Pomoc społeczna”), podczas gdy w projekcie budżetu na 2024 rok kwota ta wynosiła 4 155 490 zł.

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności, Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

POUCZENIE:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Marlena Stachurska-Jancyło