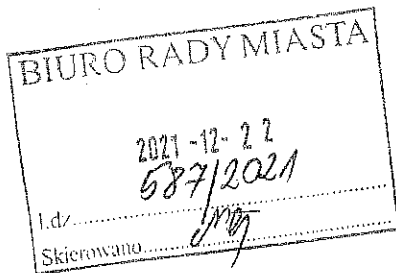




REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

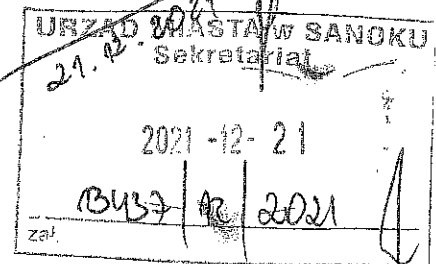
35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, www.rzeszow.rio.gov.pl



**Uchwała Nr 8/36/2021
z dnia 16 grudnia 2021 r.**

**składu orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**



w sprawie: zaopiniowania projektu uchwały budżetowej **Miasta Sanoka** na rok 2022

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) skład orzekający w osobach:

- | | |
|-------------------------|------------------|
| 1. Piotr Świątek | - przewodniczący |
| 2. Edyta Gawrońska | - członek |
| 3. Sabina Szałankiewicz | - członek |

po rozpatrzeniu projektu uchwały budżetowej Miasta Sanoka na 2022 r. przedłożonej przez Burmistrza Miasta Sanoka, postanawia **pozytywnie** zaopiniować przedłożony projekt uchwały budżetowej z uwagami podanymi w treści uzasadnienia

Uzasadnienie

W dniu 15 listopada 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął celem zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Miasta Sanoka na 2022 rok. Do przedłożonego projektu dołączono uzasadnienie oraz materiały informacyjne. Projekt sporządzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając powyższe dokumenty stwierdził co następuje:

1. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej ustalono deficyt w kwocie 30.435.849,78 zł finansowany przychodami z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 18.620.332,56 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 11.715.553,00 zł oraz przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu,

projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 99.964,22 zł. W projekcie zaplanowano rozchody z tytułu wykupu innych papierów wartościowych tj. na wcześniejszy wykup obligacji komunalnych z 2024 r. i 2026 r. w łącznej kwocie 2.000.000 zł. Jako źródło spłaty zaplanowanych rozchodów wskazano przychody z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z uzasadnienia do przedłożonego projektu uchwały budżetowej nie wynika z rozliczenia jakich dochodów otrzymanych w roku 2022 lub z lat wcześniejszych wynikają zaplanowane przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 11.715.553,00 zł. Wykazane przychody mogą stanowić podstawę sfinansowania planowanego deficytu budżetowego, natomiast dla oceny prawidłowości zaplanowanej wielkości przychodów koniecznym jest wskazanie źródła z którego pochodzą oraz ich wpływu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zaplanowane przychody mogą zostać przeznaczone w 2022 roku wyłącznie na sfinansowanie zadań wynikających z odrębnych przepisów stanowiących podstawę ich ujęcia jako dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Wykazanie jako źródła finansowania deficytu budżetowego w kwocie 18.620.332,56 zł oraz wcześniejszej spłaty zobowiązań wynikających z wyemitowanych obligacji komunalnych, które przypadająby wykupowi po roku budżetowym na który uchwalono budżet w kwocie 2.000.000 zł przychodami pochodzącymi z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych jest prawnie dopuszczalne. Należy jednak zwrócić uwagę, że wolne środki nie są kategorią którą można zaplanować w dowolnej wysokości, gdyż ich kwota wynika z wyliczeń, na podstawie bilansu. Wolne środki powinny być co do zasady już zatem wypracowane, dostępne nie zaś tylko planowane do osiągnięcia w wyniku rozliczenia wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z bilansu z wykonania budżetu Miasta Sanoka za 2020 r. wynika, iż wolne środki jakimi Gmina Miasto Sanok dysponowała na początku roku 2021, po wyeliminowaniu nadwyżki z tytułu rozliczenia dochodów i wydatków wynikających ze szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz środków z rozliczenia zadań finansowanych środkami z budżetu unii europejskiej wynosiły 9.621.813,28 zł, z czego kwotę 6.142.360,21 zł zaangażowano na zbilansowanie budżetu roku 2021. Zatem kwota możliwych do wykorzystania i realnego zaplanowania wolnych środków wynosi 3.479.453,07 zł. W konsekwencji zaplanowanie w budżecie roku 2022 przychodów z tytułu wolnych środków w kwocie 20.620.332,56 zł będzie możliwe dopiero po upływie roku budżetowego i jego rozliczeniu. Jeżeli ustalona ostatecznie kwota wolnych środków przypadających do dyspozycji jednostki za rok 2021 będzie niższa niż kwota wykazana w projekcie uchwały budżetowej, należy podjąć działania które zapewnią prawidłową gospodarkę finansową Gminy Miasta Sanoka w 2022 roku z uwzględnieniem rzeczywistej kwoty wolnych środków.

Z przedłożonego projektu wynika, że jako źródło sfinansowania rozchodów wynikających z wcześniejszej spłaty zobowiązań wynikających z wyemitowanych

obligacji komunalnych, która przypadaby do spłaty po roku budżetowym, na który uchwalono budżet tj. z roku 2024 i 2025 w kwocie 2.000.000 zł również wykazano przychody z tytułu wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do brzmienia art. 243 ust. 3b pkt 2 ustawy o finansach publicznych ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do następującej wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet wynikających z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, środkami z tego tytułu. Przyjęta kwota spłaty została wyłączona z limitu wynikającego z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w roku 2022. Mając powyższe na względzie skład orzekający wskazuje na konieczność prawidłowego i jednoznacznego ustalenia kwoty wolnych środków, mogących być w dyspozycji jednostki, które zaplanowane jako źródło wcześniejszej spłaty zobowiązań z roku 2024 i 2025 umożliwiałoby zachowanie relacji z powołanego powyżej art. 243 ust. 1.

2. Z przedłożonego projektu uchwały budżetowej wynika, że relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych jest spełniona z uwzględnieniem wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do treści art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw w roku 2022 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773 i 1927), dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W tym przypadku należy dokonać oceny spełnienia określonej w przywołanym powyżej przepisie relacji, uwzględniając realną kwotę wolnych środków pozostającą do dyspozycji jednostki, wyliczoną w oparciu o dane z wykonania budżetu roku 2021.

3. W tabeli określającej planowane dochody budżetu na 2022 r. wykazano w rozdziałach: 85219, 85501, 85502 oraz 85516 dochody zaklasyfikowane do § 0970 Wpływy z różnych dochodów bez wskazania skonkretyzowanego źródła dochodów. Stosownie do brzmienia przepisu art. 235 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł. W konsekwencji w uchwalonym budżecie należy określić skonkretyzowane źródło dochodów planowanych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

4. W przedłożonym projekcie budżetu w dziale 020, rozdział 02001, w dziale 600, rozdział 60016, w dziale 710, rozdział 71004 oraz w dziale 900, rozdział 90004 zaplanowano wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W tym miejscu skład orzekający wskazuje, że stosownie do rozporządzenia 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 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.) w rozdziałach tych ujmuje się wszystkie dochody i

wydatki na realizację zadań, bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych o których mowa w tych rozdziałach. W rozdziałach tych nie ujmuje się natomiast wydatków związanych z utrzymaniem stanowisk pracy tj. wydatki, które jednostka ponosi w związku z zatrudnieniem pracowników.

5. W przedłożonym projekcie zaplanowano wydatki w formie dotacji przedmiotowej dla SPGK sp. z o.o. z tytułu dopłat do dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Skład orzekający wskazuje w tym miejscu na treść art. 219 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe również innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, o ile odrębne przepisy tak stanowią, natomiast kwoty i zakres dotacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określa uchwała budżetowa. W treści uchwały budżetowej należy zatem określić kwotę dopłaty dla SPGK sp. z o.o. odrębnie z tytułu dopłat do wody i do ścieków.

Skład orzekający wskazuje ponadto, że uchwała Rady Miasta Sanoka ustalając stawki dopłat do taryfowych grup odbiorców usług obowiązuje do 31 grudnia 2021 r. W celu zaplanowania przedmiotowych dopłat w budżecie koniecznym jest podjęcie przez organ stanowiący uchwały ustalającej dopłaty w roku 2022.

6. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej w dziale 010, rozdział 01030 zaplanowano wydatki z tytułu odpisu na izby rolnicze w kwocie 3.847 zł, co stanowi 1,70% planowanych dochodów z podatku rolnego. Stosownie natomiast do brzmienia art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1027 z późn. zm.) dochody izby pochodzą z odpisu w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby. Zaplanowane wydatki w tym rozdziale powinny stanowić zatem kwotę 4.524,20 zł.

7. Z uzasadnienia do projektu wynika, że w dziale 750, rozdział 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano wydatki na „wsparcie inicjatyw społecznych, na wnioski wpływające do Burmistrza oraz koszty wydruku na drukarce”. Z tak przyjętych zapisów nie wynika w jakim zakresie planowane wydatki są związane z realizacją zadania związanego z promocją Miasta Sanoka.

8. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że wydatki na sfinansowanie ulgi w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin z KDR ujęto w rozdziale 90003 w kwocie 68.000 zł. W związku z częściowym zwolnieniem z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rodzin wielodzietnych na podstawie uchwały Rady Miasta Sanoka z dnia 28 stycznia 2021 r. Nr XXXIX/311/21 powstaje różnica w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, pomiędzy dochodami z opłat a planowanymi wydatkami, finansowana z dochodów własnych miasta. W związku z powyższym wydatki na funkcjonowanie gospodarki odpadami komunalnymi planowane w rozdziale 90002 powinny zostać zwiększone o kwotę 68.000 zł. Nierównoważenie się systemu w tym zakresie wynika z udzielonego przez organ stanowiący zwolnienia i znajduje podstawę do sfinansowania dochodami własnymi.

9. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano wydatek w formie pomocy finansowej dla Powiatu Sanockiego w kwocie 50.000 zł z przeznaczeniem na

zadania w zakresie gromadzenia, przechowywania i udostępniania zbiorów przez Muzeum Historyczne w Sanoku. W celu ujęcia powyższego wydatku w budżecie na 2022 rok należy podjąć uchwałę o udzieleniu pomocy finansowej, stosownie do brzmienia art. 220 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

10. W § 11 pkt 4 projektu zawarto upoważnienie dla Burmistrza do przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym Miasta Sanoka. Stosownie do brzmienia art. 258 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić burmistrza do przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa musi określać zakres tego upoważnienia. Przedmiotowe upoważnienie nie może również wykraczać poza zakres upoważnień posiadanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

11. W załączniku określającym dotacje celowe udzielane z budżetu w 2022 r. jednostkom spoza sektora finansów publicznych w pozycji 3 nie wskazano celu przeznaczenia dofinansowania w kwocie 22.000 zł.

W toku badania przedłożonego projektu uchwały budżetowej Miasta Sanoka skład orzekający stwierdził nieprawidłowości szczegółowo omówione w uzasadnieniu niniejszej opinii.

Projekt budżetu na 2022 rok zawiera niezbędne elementy określone w art. 212 ustawy o finansach publicznych. Projekt budżetu zgodnie z art. 214 ustawy o finansach publicznych zawiera załączniki w zakresie:

- 1) planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu miast,
- 2) planu dochodów i wydatków rachunku dochodów własnych.

Budżet na 2022 rok zaplanowano z deficytem w kwocie 30.435.849,78 zł finansowanym przychodami z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 18.620.332,56 zł, niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczeń dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 11.715.553,00 zł oraz przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 99.964,22 zł. W założeniach projekt budżetu spełnia wymóg wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie są wyższe od planowanych dochodów bieżących z uwzględnieniem przychodów z wolnych środków z uwzględnieniem uwagi z pkt. 2 niniejszej opinii. Wartości przyjęte w przedłożonym projekcie budżetu w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów są zgodne z wartościami przyjętymi w wieloletniej prognozie finansowej stosownie do art. 229 ustawy o finansach publicznych. Dochody i wydatki budżetu opracowano w szczególowości wynikającej z art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych oraz z wyodrębnieniem paragrafów klasyfikacji budżetowej. Rezerwa ogólna nie przekracza

równowartości 1% planowanych wydatków, ani też nie jest niższa od 0,1% tych wydatków, co jest zgodne z art. 222 ustawy o finansach publicznych. Utworzona rezerwa celowa z przeznaczeniem na wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym jest zgodna z art. 26 ust.1 i 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym. W projekcie uchwały budżetowej określono szczególne zasady wykonywania budżetu w roku budżetowym wynikające z odrębnych ustaw (art. 212 ust.1 pkt 8 ustawy). Ustalono dochody i wydatki budżetu związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w 2022 roku. W projekcie uchwały zawarto również upoważnienia dla Burmistrza, które zostały prawidłowo skonstruowane z zastrzeżeniem uwagi z pkt 10 niniejszej opinii.

Z przedłożonego projektu nie wynika jaki wydatek jest finansowany przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 99.964,22 zł.

Z uzasadnienia do projektu wynika ponadto, że w rozdziale 80101, 80104 i 80110 zaplanowano wydatki z przeznaczeniem na usługi zdrowotne. Skład orzekający sygnalizuje, iż stosownie do brzmienia art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762) niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej odpowiada wymogom określonym w uchwale Rady Miasta Sanoka Nr XIV/88/19 z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Od powyższej uchwały składu orzekającego Burmistrzowi Miasta służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. aa

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZĘKAJĄCEGO
Piotr Świątek
mgr Piotr ŚWIĄTEK