

Uchwała Nr 1/P/2024
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 4 stycznia 2024 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Inowrocławia na 2024 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 19/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Krzysztof Olczak</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Andrzej Tatkowski</i>
	<i>Dariusz Trzeciński</i>

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** projekt uchwały budżetowej Miasta Inowrocławia na 2024 r.

U z a s a d n i e

Pełniący funkcję Prezydenta Miasta Inowrocławia przekazał w dniu 20 grudnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Miasta Inowrocławia na 2024 r.

Skład Orzekający stwierdził, że przesłany projekt zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), określanej dalej jako ustawa, tj. m. in.:

1. łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości – 416 762 146,00 zł,
z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących w wysokości – 389 612 736,44 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości – 27 149 409,56 zł,
2. łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości – 418 632 755,14 zł,
z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości – 387 930 177,83 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości – 30 702 577,31 zł,
3. wynik finansowy ze wskazaniem źródła pokrycia planowanego deficytu,
4. łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,

5. limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Zaproponowano przyjęcie budżetu z deficytem w kwocie 1 870 609,14 zł, który sfinansowany zostanie przychodami z tytułu kredytu.

Zaplanowane przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w łącznej kwocie 6 300 000,00 zł mieszczą się w określonych w projekcie uchwały budżetowej limitach zobowiązań zaciąganych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy i zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu oraz planowanych rozchodów roku 2024, wraz z wolnymi środkami wynikającymi z bilansu Miasta za 2022 rok, pozostałymi po zaangażowaniu w budżecie 2023 roku oraz z nadwyżką budżetu powstałą po wprowadzeniu przeznaczonych na wydatki 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 (otrzymane w 2023 roku środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych).

Zaplanowane w łącznej kwocie 11 473 487,86 zł rozchody budżetu dotyczą wykupu papierów wartościowych w wysokości 2 500 000,00 zł oraz spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w wysokości 8 973 487,86 zł.

Projekt budżetu na 2024 rok spełnia wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy, przy czym zgodnie z treścią art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1964), w latach 2023-2025 dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Planowana różnica między dochodami, a wydatkami bieżącymi wynosi +1 682 558,61 zł, zaś planowana nadwyżka operacyjna z uwzględnieniem ww. przychodów wynosi +8 726 655,61 zł.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Na finansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej Miasto planuje na 2024 rok dochody w kwocie 1 800 164,56 zł. Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków zaplanowano w kwocie 1 930 156,95 zł.

Z załączonego do projektu uchwały budżetowej wykazu wynika, że wydatki inwestycyjne w kwocie 30 702 577,31 zł, stanowiące 7,3% ogółu wydatków zaplanowanych na 2024 rok, w 6,1% sfinansowane zostaną zaciągniętym kredytem.

Zaplanowana rezerwa ogólna w kwocie 1 165 000,00 zł i rezerwy celowe w łącznej kwocie 3 635 000,00 zł mieszczą się w ustawowo określonych relacjach do planowanych wydatków. Rezerwy celowe przeznacza się na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 1 035 000,00 zł, politykę oświatową w kwocie 2 400 000,00 zł oraz politykę społeczną w kwocie 200 000,00 zł.

Zestawienie kwot dotacji planowanych do udzielenia z budżetu Miasta w 2024 roku sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza tego sektora, z wyodrębnieniem dotacji celowych i podmiotowych. Skład Orzekający przypomina, że udzielenie dotacji powinno odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w powyższym zakresie, w tym w szczególności w oparciu o stosowne uchwały organu stanowiącego dotyczące zasad i trybu udzielania dotacji na poszczególne cele i zadania.

Na mocy art. 42 ust. 2 ustawy w budżecie na 2024 rok przewiduje się finansowanie określonych zadań dochodami pochodzącymi z konkretnych źródeł. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 1 933 200,00 zł, które w całości przeznacza się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Zaplanowano również wpływy w wysokości 2 800 000,00 zł związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które przeznaczono na sfinansowanie zadań Miasta w zakresie ochrony środowiska. *Skład Orzekający zwraca uwagę na rozbieżność w zakresie zaplanowanych kwot dochodów i wydatków dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi pomiędzy częścią normatywną oraz załącznikami do projektu. Planowana kwota dochodów z tytułu opłaty pobieranej za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków dotyczących funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami wskazana w § 9 części normatywnej projektu wynosi 21 290 000,00 zł, zaś kwota ujęta w planie dochodów i wydatków Miasta wynosi 22 050 000,00 zł.*

W projekcie uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Prezydenta Miasta Inowrocławia wynikające z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla Prezydenta do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych. Na podstawie pkt 2 ww. przepisu zawarto upoważnienie do przekazania kierownikom jednostek budżetowych uprawnień do dokonywania przeniesień wydatków finansowanych dochodami własnymi. W oparciu o art. 264 pkt 3 ustawy zaproponowano upoważnienie dla organu wykonawczego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę bankową budżetu. Na podstawie art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.) zaproponowano upoważnienie dla Prezydenta do:

- a) dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami wydatków klasyfikacji budżetowej,
- b) dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych,
- c) dokonywania zmian w planie wydatków budżetu związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu,

w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Na podstawie art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego. W związku z powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę na pominięcie w załączniku nr 7 do projektu pt. „Plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wspólnych realizowanych na podstawie umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego na 2024 rok Miasta Inowrocławia” dochodu zaplanowanego w dziale 921 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdział 92116 – „Biblioteki”, § 2320 – „dotacja celowa otrzymana z powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w kwocie 60 000,00 zł.

Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę na nieprawidłowy zapis dotyczący terminu wejścia w życie uchwały budżetowej. Zgodnie z brzmieniem art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Wskazanie w § 26 części normatywnej projektu, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia powoduje, że od dnia podjęcia uchwały do dnia jej wejścia w życie brak jest dokumentu stanowiącego podstawę prowadzenia gospodarki finansowej Miasta, bowiem jak wskazano wyżej, projekt przestaje być podstawą gospodarki finansowej z chwilą podjęcia uchwały budżetowej, zaś zgodnie z zaproponowanym w projekcie zapisem uchwała nie obowiązuje do momentu upływu 14 dni od ogłoszenia. W związku z powyższym, dla uchwały budżetowej na 2024 rok, podjętej po dniu 31 grudnia 2023 roku jako prawidłowy należy przyjąć zapis wskazujący, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r. Analogicznie, uchwała budżetowa podjęta przed początkiem roku budżetowego, którego dotyczy, wchodzi w życie każdorazowo z dniem 1 stycznia (zgodnie z wyrażoną w art. 211 ustawy o finansach publicznych zasadą roczności budżetu), nie zaś w terminie 14 dni od jej ogłoszenia. Do uchwał budżetowych nie ma zastosowania art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Przepisy te regulują bowiem moment wejścia w życie aktów normatywnych, powszechnie obowiązujących. Uchwała budżetowa Miasta, nie będąc prawem miejscowym (jest aktem normatywnym obowiązującym wewnątrz), nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ogłaszanie uchwał budżetowych jest we właściwym dzienniku urzędowym nie jest związane z terminem ich wejścia w życie, lecz stanowi formę podania ich do publicznej wiadomości (por. M. Paczocha, Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, cz. I, Finanse Komunalne 2001, nr 5, s. 43-44). Powyższe stanowisko znajduje oparcie także w orzecznictwie administracyjnym właściwego miejscowo sądu (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dn. 13.02.2013 r., sygn. I SA/Bd 1051/12).

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej Miasta Inowrocławia na 2024 rok, z uwzględnieniem wyrażonych uwag, spełnia wymogi formalne oraz merytoryczne i jest zgodny z ustawowymi kryteriami dotyczącymi finansów jednostki

samorządu terytorialnego. Podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący Miasta Inowrocławia powinien jednak uwzględnić uwagi zawarte w niniejszej opinii, bowiem projekt zawiera nieprawidłowości, które powielone w uchwale budżetowej mogą wpłynąć na uznanie jej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za podjętą z naruszeniem prawa.

Mając na względzie powyższe ustalenia, wydano opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Krzysztof Olczak*