

UCHWAŁA Nr RIO.II-00310-122/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 9 grudnia 2024 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej miasta Hajnówka na 2025 r. oraz o możliwości sfinansowania przewidzianego w nim deficytu budżetowego

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

Skład Orzekający w osobach:

Marcin Tyniewicki	- przewodniczący
Paweł Gałko	- członek
Ewa Lotko	- członek

opiniuje pozytywnie:

- 1) przedłożony projekt uchwały budżetowej miasta Hajnówka na 2025 rok, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu;**
- 2) możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie budżetu miasta Hajnówka na 2025 rok.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały budżetowej miasta Hajnówka na 2025 r. wraz z załącznikami i uzasadnieniem, przedłożony przez Burmistrza Miasta Hajnówka zarządzeniem Nr 156/2024 z dnia 15 listopada 2024 r. Przy czym mając na uwadze tytuł uchwały, której projekt został załączony do powyższego zarządzenia i który będzie przyjmowany przez Radę Miasta, to należy zauważyć, że został on błędnie sformułowany. Powinien on bowiem posiadać brzmienie „w sprawie budżetu na 2025 rok”, zamiast brzmienia obecnego – „w sprawie projektu budżetu na 2025 rok”.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął pod uwagę również projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Hajnówka na lata 2025-2030 zawarty w zarządzeniu Nr 157/2024 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 15 listopada 2024 r.

Zgodnie z opiniowanym projektem podstawowe wielkości budżetu miasta Hajnówka na 2025 r. planuje się w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 125.125.434,00 zł, w tym dochody bieżące – 119.179.424,00 zł, dochody majątkowe – 5.946.010,00 zł;
- wydatki ogółem – 128.291.304,00 zł, w tym wydatki bieżące – 114.841.114,00 zł, wydatki majątkowe – 13.450.190,00 zł;
- przychody ogółem – 5.802.018,00 zł;
- rozchody ogółem – 2.636.148,00 zł.

Zasadniczo przedstawiony projekt uchwały budżetowej spełnia wymagania określone przepisami art. 211-212, art. 214-215, art. 217, art. 222-223, art. 235-237, art. 242-243 i art. 258 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej również jako u.f.p.*). Plan dochodów i wydatków

budżetu opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej oraz z wyodrębnieniem dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań, o których mowa w art. 237 ust. 2 u.f.p.

W opiniowanym projekcie budżetu zaplanowane zostało ujemne saldo pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w wysokości 3.165.870,00 zł i zgodnie z §5 projektu uchwały zostanie ono sfinansowane przychodami wewnętrznymi pochodzącymi z:

- 1) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w kwocie 69.100,00 zł;
- 2) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach w kwocie 894.692,00 zł;
- 3) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 246.657,00 zł;
- 4) wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 1 pkt 6 u.f.p. w kwocie 1.955.421,00 zł.

Pod względem formalnym wskazane źródła finansowania planowanego deficytu budżetu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p. oraz zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (załącznik nr 4 do projektu uchwały budżetowej).

Generalnie stwierdzić należy, że wykorzystywane w opiniowanym projekcie budżetu przychody wewnętrzne w łącznej kwocie 5.802.018 zł zostały realnie oszacowane. W szczególności na podstawie analizy bilansu wykonania budżetu miasta Hajnówka za 2023 r. oraz przewidywanego wykonania budżetu za 2024 r. wynikającego z przedłożonego projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Hajnówka na lata 2025-2030, można stwierdzić, że jednostka będzie dysponowała środkami we wskazanej powyżej wysokości, pozwalającej na pokrycie planowanego deficytu oraz na sfinansowanie rozchodów przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Natomiast istotne wątpliwości budzi prawidłowość zaangażowania przychodów wewnętrznych w projekcie budżetu miasta na 2025 r. z tytułu niewykorzystanych środków z lat ubiegłych z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (a więc objętych szczególną zasadą wykonywania budżetu określoną w §8 ust. 1 projektu uchwały) w kontekście:

- po pierwsze celowego przeznaczenia tych środków, określonego w art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.).
- po drugie – mając na uwadze ich celowy charakter - możliwości ich wykorzystania w budżecie jako przychodów służących finansowaniu planowanego deficytu budżetu zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p.

Istotne uwagi Składu Orzekającego w tym zakresie koncentrują się na sposobie zaangażowania przychodów wewnętrznych z tego tytułu, co może skutkować naruszeniem powyżej wskazanych regulacji prawnych. Zgodnie z §8 ust. 1 projektu uchwały ujemną różnicę w planie dochodów i wydatków związanych ze zwalczaniem narkomanii i przeciwdziałaniem alkoholizmowi w wysokości 69.100 zł jednostka zamierza pokryć przychodami wewnętrznymi z niewykorzystanych środków pochodzących z wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z lat ubiegłych, które jednocześnie będą stanowić źródło częściowego pokrycia planowanego deficytu budżetu (§5 pkt 1 projektu uchwały). Tymczasem z planu przychodów projektowanego budżetu (§905) wynika, że przychody z tego tytułu zostaną zaangażowane w kwocie 652.618 zł. W konsekwencji, uwzględniając również analizę projektu planu przychodów i rozchodów budżetu na 2025 r., należy dojść do wniosku, że przychody pochodzące ze wskazanych niewykorzystanych środków posłużą również pokryciu rozchodów, a więc spłacie zobowiązań dłużnych w kwocie 583.518 zł. Źródłem spłaty takich zobowiązań powinny być wolne środki, ale będą one niewystarczające, bowiem z łącznej ich kwoty 4.008.051 zł, część w wysokości 1.955.421 zł zostanie przeznaczona na

sfinansowanie deficytu, a „tylko” 2.052.630 zł posłuży właśnie spłacie zobowiązań, które łącznie wynoszą 2.636.148 zł.

Powyższa sytuacja powoduje niezgodność z art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., a ponadto narusza zasadę celowości środków oraz szczególną zasadę wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikającą z powoływanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jeżeli bowiem miasto chce zaangażować przychody z takich środków celowych, to może to zrobić przeznaczając je na sfinansowanie deficytu, ale w tej części w jakiej odpowiada ona nadwyżce wydatków ponoszonych na zwalczanie narkomanii i przeciwdziałanie alkoholizmowi. W żadnym razie środki te nie mogą służyć pokryciu rozchodów.

Reasumując miasto Hajnówka posiada wystarczającą ilość przychodów wewnętrznych służących sfinansowaniu deficytu i rozchodów projektowanego budżetu, aczkolwiek należy zmienić wewnętrzny podział tego finansowania z poszczególnych źródeł, tak aby wolne środki z jednej strony były wystarczające na pokrycie rozchodów, drugiej – na pokrycie ujemnego salda budżetu w tej części, która nie jest finansowana z przychodów wynikających ze szczególnych zasad wykonywania budżetu i przychodów ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

Podnosząc kwestię celowości środków, Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę, na szczególną zasadę wykonywania budżetu określoną w §8 ust. 4 projektu uchwały i dotyczącą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Warto by ją było sformułować na wzór zasady dotyczącej dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (§8 ust. 1), a więc wskazać wysokość dochodów pochodzących tej opłaty (5.355.000 zł) i wysokość kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (6.249.692 zł), jak również określić, że różnicę wynikającą z tych wielkości – 894.692 zł pokrywa się przychodami wymienionymi w §5 pkt 2 projektu uchwały.

W projektowanym budżecie miasta Hajnówka przewidziano dodatnie saldo (tzw. nadwyżkę operacyjną) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 4.338.310 zł. Tym samym zrealizowano dyspozycję wynikającą z art. 242 ust 1 u.f.p., który ustanawia ogólną regułę zachowania równowagi albo dodatniego salda w części operacyjnej budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W kontekście zadłużenia miasta Hajnówka stwierdzić należy, że realizacja projektowanego budżetu na 2025 r. w zaproponowanym kształcie spowoduje obniżenie ogólnej kwoty długu jednostki w porównaniu z bieżącym rokiem z 18.708.444 zł do 16.072.296 zł. W konsekwencji dług ten na koniec 2025 r. stanowić będzie 12,84% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 13,49%.

Ujęta w projektowanym budżecie wielkość spłat istniejącego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi, jak również realizacja określonych wartości z zakresu dochodów i wydatków bieżących, nie spowoduje w 2025 r. i w latach kolejnych przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Zgodnie z przedłożonym projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Hajnówka na lata 2025-2030 wskaźnik ten w przyszłym roku wyniesie 3,86% wobec dopuszczanego pułapu w wysokości 12,16% (prawa strona relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. na podstawie danych za III kwartał roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy). Zauważyć należy, że opiniowany projekt budżetu na 2025 r. będzie miał wpływ na kształtowanie się powyższej relacji również w latach 2026-2030, która w tym okresie nie budzi zastrzeżeń Składu Orzekającego.

W kontekście formalnoprawnej poprawności opiniowanego projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający zwraca uwagi na następujące uchybienia dotyczące klasyfikacji budżetowej:

- w rozdziale 60016 zamiast paragrafów 2170 i 6350, powinny być odpowiednio paragrafy 2700 i 6290;
- błędnie wykazano cyfrę „9” w paragrafach 2329 w rozdziałach 92109 i 92116;
- w rozdziale 80104 planu wydatków uwzględniono paragrafy z ostatnią cyfrą „7”, podczas gdy w planie dochodów one nie występują.

Uwzględniając powyższe, stwierdzono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo do wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Marcin Tyniewicki