



UCHWAŁA Nr 3.c./19/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 23 listopada 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Łosickiego na rok 2023 wraz z uzasadnieniem oraz o możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu na 2023 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) w zw. z art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) – Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, na posiedzeniu w Zespole w Siedlcach w osobach nw. Członków Kolegium RIO:

Przewodniczący SO:	Kamil Krauschar
Członkowie SO:	Anna Olędzka
	Ewa Wielgowska

orzeka, co następuje:

§1

1. przedłożony przez Zarząd Powiatu Łosickiego projekt uchwały budżetowej na rok 2023 wraz z uzasadnieniem – **opiniuje pozytywnie z uwagami** zawartymi w pkt IV uzasadnienia;
2. możliwości sfinansowania deficytu budżetowego na rok 2023 przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej – **opiniuje pozytywnie**.
3. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§2

Opinię, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały stosownie do art. 238 ust. 3 cyt. ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić organowi stanowiącemu przed uchwaleniem budżetu.

§3

Opinia, o której mowa w §2 niniejszej uchwały podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych, tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902).

§4

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, za pośrednictwem Zespołu RIO w Siedlcach, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, przy Uchwale Nr 367/2022 Zarządu Powiatu Łosickiego z dnia 15 listopada 2022 r. wpłynął projekt uchwały budżetowej na rok 2023 wraz z uzasadnieniem.

Zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), dalej zamiennie jako „u.f.p.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej: regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W myśl art. 264 ust. 1 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający RIO, dokonał analizy i oceny w/w materiałów przyjmując następujące kryteria:

1. określoną w art. 238 ust. 1 u.f.p. terminowość przedłożenia opiniowanego dokumentu;
2. wypełnienie wymogów, co do zakresu informacyjnego i szczegółowości projektu uchwały budżetowej i towarzyszących mu materiałów, ustalonych przez organ stanowiący w uchwale w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej;
3. zgodność zakresu projektu uchwały budżetowej z wymogami określonymi w art. 211 ust. 5, art. 212, art. 214, art. 215, art. 216 ust. 2, art. 217 ust. 2, art. 235 ust. 1, art. 236 ust. 1 i 3 i art. 237 ust. 2 u.f.p. – ocena kompletności i spójności budżetu;
4. zgodność zaplanowanych źródeł dochodów i kierunków ich wydatkowania z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a w szczególności zabezpieczenie realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, a także zadań realizowanych w drodze porozumień;
5. przestrzeganie zasad ustalonych w art. 222 ust. 1-3 u.f.p. oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 261) przy tworzeniu rezerwy ogólnej i rezerw celowych;
6. zgodność proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego z przepisami art. 212 ust. 2, art. 258 i art. 264 ust. 3 u.f.p.;
7. zachowanie - wymaganej prawem, tj. art. 242 ust. 1 u.f.p. - relacji planowanych dochodów bieżących budżetu i planowanych wydatków bieżących budżetu;
8. prawidłowość wskazania przychodów i rozchodów równoważących wynik finansowy budżetu – art. 217 ust. 2 u.f.p.;
9. zachowanie zgodności, o której mowa w art. 229 u.f.p., wartości przyjętych w projekcie uchwały budżetowej z wartościami wykazanymi w wieloletniej prognozie finansowej, w tym co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nimi kwot przychodów i rozchodów oraz długu,
10. zgodność zastosowanej klasyfikacji budżetowej z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.).

I. Przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej na 2023 rok wraz z uzasadnieniem spełnia wymienione wyżej kryteria. Skład Orzekający RIO badając pod względem merytorycznym przedłożone dokumenty będące podstawą analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej na rok 2023 stwierdza, co następuje:

1. Projekt uchwały budżetowej j.s.t. na 2023 rok, w tym jego struktura oraz pełna szczegółowość (w układzie dział, rozdział, paragraf dot. klasyfikacji budżetowej) zostały opracowane zgodnie z wymogami stawianymi przez ustawodawcę m.in. w dziale V ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dane liczbowe prezentowane w projekcie uchwały budżetowej na przyszły rok są wewnętrznie spójne z podjętymi inicjatywami przez organ wykonawczy j.s.t., o którym mowa w art. 233 pkt 1 u.f.p.
2. Podstawowe wielkości budżetowe, jak ogólna kwota dochodów i wydatków, kwoty dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe oraz wynik budżetu ujęty w części normatywnej projektu uchwały budżetowej zgodne są z wielkościami zawartymi w szczegółowej części planu budżetu. Zatem wyrażone w projekcie uchwały budżetowej, a ściślej w budżecie wielkości dochodów i wydatków budżetowych, obejmują swoim zakresem środki przeznaczone na sfinansowanie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, jak również pozostałych zadań, o których mowa w art. 216 ust. 2 u.f.p.

3. Proponowane w projekcie uchwały dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem spełniony pozostaje wymóg wynikający z treści art. 242 ust. 1 u.f.p.
 4. W projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok zaplanowano: dochody budżetowe w wysokości 70.202.442,92 zł, z tego: bieżące w kwocie 43.626.987,16 zł; majątkowe w kwocie 26.575.455,76 zł. Wydatki budżetowe w wysokości 78.368.854,26 zł, z tego: bieżące w kwocie 43.615.125,77 zł; majątkowe w kwocie 34.753.728,49 zł. Przychody 8.946.411,34 zł; rozchody 780.000,00 zł.
 5. W projekcie uchwały budżetowej Powiatu Łosickiego na 2023 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 8.166.411,34 zł, stanowiącą ujemną różnicę pomiędzy zaplanowanymi dochodami budżetu, a wydatkami budżetu. Planowany deficyt zostanie pokryty z przychodów w wysokości 8.946.411,34 zł. Źródło sfinansowania deficytu zgodne jest z art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p. w zw. z art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p.
- II. Dokonana analiza projektu planu dochodów i wydatków budżetowych wskazuje, iż organ wykonawczy konstruując budżet na 2023 rok uwzględnił źródła dochodów własnych, a także wzrost poszczególnych kosztów utrzymania i funkcjonowania j.s.t. i jego jednostek organizacyjnych. Dalsze ustalenia Składu Orzekającego RIO odzwierciedlają fakt, że w przyjętym projekcie uchwały budżetowej na rok 2023 dodatkowo zabezpieczono wykonywanie zamierzeń władz samorządowych, poprzez określenie stosownych rezerw. Rezerwa ogólna została ustalona w prawidłowej wielkości, w ustawowych jej granicach, ponadto zgodnie z prawem określono wielkość planowanej rezerwy celowej związanej z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowi wypełnienie ustawowego wymogu określonego w art. 222 ust. 1 u.f.p. oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1856) zgodnie z którym, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.
- III. Po dokonanej analizie przedłożonych materiałów stwierdzono, że zachowano wzajemną ich spójność, jak również zachowana została wymagana art. 229 u.f.p. korelacja wartości wskazanych w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych w nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t. Projekt uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zawiera obligatoryjne elementy zawarte w delegacji art. 212 ust. 1 u.f.p., natomiast zwarte upoważnienia dla organu wykonawczego są zgodne z art. 257 u.f.p. w zw. z art. 258 u.f.p.,
- IV. Zdaniem Składu Orzekającego RIO złożone materiały planistyczne (projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem) spełniają podstawowe wymagania formalne i merytoryczne, a także są prawidłowe pod względem prawnym, po wyeliminowaniu stwierdzonych wątpliwości, o których poniżej:
1. W treści §11 ust. 7 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla organu wykonawczego w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, zasadnym jest uzupełnienie podstawy prawnej o przepis 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 2022 r., poz. 583 ze zm.);
 2. Występuje rozbieżność w kwocie 10.000,00 zł pomiędzy zaplanowanymi dochodami w wysokości 71.497,00 zł w dziale 750, rozdz. 75095 §2057 (Tab. nr 1 – Dochody budżetu powiatu na 2023 rok), a zaplanowanymi wydatkami budżetowymi w wysokości 81.497,00 zł w dziale 750, rozdz. 75095 (Tab. nr 2 – Wydatki budżetu powiatu na 2023 rok), powyższe

odnosi się do wydatków przeznaczonych na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.;

3. należy dokonać przeklasyfikowania wydatków inwestycyjnych (dotyczy to zarówno Tab. nr 2 – Wydatki budżetu powiatu na 2023 rok oraz Tab. nr 4 Limity wydatków inwestycyjnych na rok 2023), w których zostały zaplanowane zadania w dziale 600 *Transport i łączność*, rozdz. 60014 *Drogi publiczne powiatowe* w §6050 na §6370 – Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych, odnosi się to do następujących wydatków majątkowych:
 - a) Budowa drogi powiatowej nr 2049W od drogi krajowej nr 19 na odcinku 1,687 km, dofinansowanie – Polski Ład 3.430.000,00 zł;
 - b) Odbudowa drogi powiatowej nr 3667W Krzesk - Kośmidry - Ostoje - Klimy – do drogi w miejscowości Klimy na odcinku od 0+131 do km 2+975, o długości 2,844 km; dofinansowanie – Polski Ład 4.500.000,00 zł;
 - c) Przebudowa ciągu drogowego dróg powiatowych Nr 2021W o dł. odcinka od km 0+000 do km 6+544 tj. 6,544 km, dofinansowanie – Polski Ład 4.736.042,00 zł;
 - d) Przebudowa ciągu drogowego nr 2007W Kózki - Serpelice - Borsuki - granica województwa (Janów Podlaski) na odcinku 4,520 km, dofinansowanie – Polski Ład 11.000.000,00 zł;
4. należy doprowadzić do zgodności zaplanowane dochody i wydatki z czwartą cyfrą danego paragrafu „1”. W Tab. nr 1 – Dochody budżetu powiatu na 2023 rok, zaplanowano dochody w dziale 801, rozdz. 80195 §2001 w wysokości 187.491,67 zł, natomiast po stronie wydatkowej zaplanowano wydatki w wysokości 937.458,36 zł w dziale 801, rozdz. 80195 w następujących paragrafach: §3031 w wysokości 21.132,60 zł; §4211 w wysokości 27.434,18 zł; §4301 w wysokości 888.891,58 zł;
5. należy doprowadzić do zgodności zaplanowane dochody i wydatki w projekcie uchwały budżetowej na rok 2023, w dziale 600, rozdz. 60014 w §6370 zaplanowano dochody w wysokości 23.666.042,00 zł, natomiast po stronie wydatkowej projektu uchwały budżetowej nie można odnaleźć wydatków zaklasyfikowanych w §6370, powyższe odnosi się także do wydatków zaplanowanych w dziale 630, rozdz. 63003 §6258, w którym zaplanowano dochody w kwocie 69.761,00 zł, zaś natomiast po stronie wydatkowej projektu uchwały budżetowej nie można odnaleźć wydatków zaklasyfikowanych w §6370;
6. w Tab. nr 3 – „Dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami w 2023 r.” w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdz. 85321 *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności* w §2110 *Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat* – zaplanowano wydatki w wysokości 104.160,00 zł, które należy ująć również w kol. 8 „Wydatki ogółem”. Łączna wysokość zaplanowanych wydatków w kol. 8 powinna być 6.108.164,00 zł, a odnotowano 6.004.004,00 zł.

W myśl art. 33 ust. 1 u.f.p., gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Co istotne, podmioty sektora finansów publicznych dotyczą naczelną zasadą finansów publicznych określona w art. 33 ust. 1 u.f.p. stanowiąca o jawności gospodarowania środkami publicznymi. Oznacza to wymóg bezwzględnej transparentności wydatkowania środków publicznych (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 marca 2014 r., II SA/Gd 828/13, LEX nr 1470199). W celu zachowania wewnętrznej spójności przedłożonego dokumentu, a także przejrzystości finansów publicznych j.s.t. - niezbędna jest konwalidacja dostrzeżonych nieprawidłowości. Skład Orzekający RIO zwraca uwagę, że regulacje zawarte w uchwale budżetowej muszą być zgodne i spójne wewnętrznie, tak aby były jasne i zrozumiałe dla ich adresatów, ponadto „treść uchwały budżetowej musi czynić zadość wymogom stawianym temu aktowi jako będącemu podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym.

Uchwała musi być też odpowiednio zredagowana, aby materia będąca przedmiotem jej regulacji była przejrzysta (czytelna) i zrozumiała” (zob. Ofiarski Z. (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz Opublikowano: WKP 2019).

Należy przypomnieć, że opinie regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (art. 238 ust. 3 u.f.p.).

W świetle powyższego wydano opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Kamil Krauschar

Członek Kolegium RIO

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)