

Uchwała Nr SO-13/0952/218/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Złotowskiego na 2024 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 r., w osobach:

Przewodnicząca: Marzena Węckowicz
Członkowie: Małgorzata Bekala
Monika Paczyńska

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez **Zarząd Powiatu Złotowskiego** projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok

opinię pozytywną z zastrzeżeniem
zawartym w pkt III.6 uzasadnienia

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2024 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2023 r. (uchwała Nr 269/1554/2023 Zarządu Powiatu Złotowskiego z dnia 15 listopada 2023 r.), w celu zaopiniowania. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr XLIX/209/2010 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 29 września 2010 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

II.

1. W projekcie budżetu na rok 2024 ustalone zostały:
 - a) dochody ogółem w wysokości 159.304.332,74 zł, z tego:
 - dochody bieżące w wysokości 99.032.110,07 zł,
 - dochody majątkowe w wysokości 60.272.222,67 zł,
 - b) wydatki ogółem w wysokości 161.554.332,74 zł, z tego:

- wydatki bieżące w wysokości 98.800.962,58 zł,
- wydatki majątkowe w wysokości 62.753.370,16 zł.

Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, zatem spełniony został wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych

2. Wynik budżetu to planowany deficyt budżetu w wysokości 2.250.000,00 zł. Zgodnie z postanowieniami § 6 projektu uchwały budżetowej deficyt budżetu zostanie sfinansowany przychodami ze sprzedaży wyemitowanych papierów wartościowych.
W załączniku Nr 6 pn. „Przychody i rozchody budżetu” do projektu uchwały budżetowej zaproponowane zostały przychody w łącznej wysokości 4.500.000,00 zł, w całości z tytułu sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 991) oraz rozchody w łącznej wysokości 2.250.000,00 zł, które w całości stanowią spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992).
3. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, 214 i 215 ustawy. Opiniowany projekt uchwały jest rachunkowo zgodny.
5. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
6. Planowane w projekcie uchwały budżetowej dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone gminie ustawami, na zadania własne bieżące oraz subwencji, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.
7. Planowane w projekcie budżetu na 2024 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2024, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

III.

Skład Orzekający wskazuje, że w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na rok 2024 wystąpiły błędy, uchybienia i niespójności, m.in.:

1. W § 12 pkt 6 projektu uchwały budżetowej zostało zawarte upoważnienie dla Zarządu Powiatu do „dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym

na terytorium tego państwa”, jednakże w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej nie został wskazany art. 111 pkt 1 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.).

2. W załączniku Nr pn. 1 pn. „Dochody – zestawienie według działów, rozdziałów i paragrafów” w dz. 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” rozdz. 92120 „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami” w § 6370 „Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” zostały zaplanowane dochody w kwocie 1.350.000,00 zł. Środki te zostaną przeznaczone na wydatki sklasyfikowane w dz. 921 rozdz. 92120 § 6370 „Wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych”, na następujące zadania pn.:

- „Wymiana okien w budynku Starostwa Powiatowego w Złotowie” w kwocie 840.000,00 zł,
- „Wymiana okien w budynku Starostwa Powiatowego w Złotowie – kontynuacja” w kwocie 360.000,00 zł,
- „Wymiana pokrycia dachowego na Domu Młynarza w Krajence” w kwocie 150.000,00 zł.

Z wyników naborów wniosków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zamieszczonych na stronie Banku Gospodarstwa Krajowego wynika, że Powiat Złotowski w pierwszym naborze otrzymał środki na realizację zadania pn. „Wymiana okien w budynku Starostwa Powiatowego w Złotowie” w kwocie 840.000,00 zł, „Wymiana pokrycia dachowego na Domu Młynarza w Krajence” w kwocie 150.000,00 zł. Natomiast w drugim naborze Powiat Złotowski otrzymał środki na realizację zadania pn. „Wymiana okien w budynku Starostwa Powiatowego w Złotowie – kontynuacja” w kwocie 360.000,00 zł.

Z projektu uchwały budżetowej na rok 2024 wynika, że Powiat Złotowski zabezpieczył środki własne na realizację ww. zadań, które zostały zaplanowane w dz. 921, rozdz. 92120 w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w łącznej kwocie 205.000,00 zł.

Powyższe zostało odzwierciedlone w załączniku Nr 2 pn. „Wydatki – zestawienie według działów, rozdziałów i paragrafów”, w załączniku Nr 3 pn. „Wykaz wydatków majątkowych” oraz w załączniku Nr 10 pn. „Wykaz dochodów i wydatków finansowanych z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych”.

Rządowy Program Odbudowy Zabytków został ustanowiony uchwałą Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. Z postanowień uchwały zawartych w § 1 ust. 2 wynika, że Program jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn. zm.).

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 2022 r. poz. 513, z późn. zm.) oraz pisma z dnia 4 października 2023 r. (znak sprawy ST1.4761.4.14.2023) Ministerstwa Finansów - Departament Finansów Samorządu Terytorialnego środki otrzymane w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków należy wykazać w § 6090 „Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”. Natomiast wydatki finansowane środkami z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz udział własny przy zabytkach, których właścicielem jest Powiat należy klasyfikować w § 6580 „Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych”.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje na konieczność wyodrębnienia w uchwale budżetowej (w treści normatywnej lub jej załącznikach) środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zgodnie z przepisem art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3. W załączniku Nr 4 pn. „Wydatki na programy i projekty ze środków z budżetu UE, EFTA i innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi” zostało ujęte zadanie pn. „Dotacja dla Samorządowego Województwa Wielkopolskiego na prowadzenie zadania publicznego w zakresie ochrony zdrowia polegającego na zapewnieniu utrzymania operatorskiego Systemu EDM umożliwiającego realizację przez Szpital: Szpital Powiatowy im. Alfreda Sokołowskiego w Złotowie (zwany dalej Szpitalem) elektronicznej dokumentacji medycznej w tym usług e-dokumentacja i e-rejestracja”, dla którego wskazano klasyfikację budżetową dz. 851 rozdz. 85195, okres realizacji lata 2024-2028, jednakże nie wskazano kwoty planu.

Z załącznika Nr 2 pn. „Wydatki – zestawienie według działów, rozdziałów i paragrafów” wynika, że w dz. 851 „Ochrona zdrowia” rozdz. 85195 „Pozostała działalność” zostały zaplanowane wydatki w § 2330 „Dotacja celowa przekazana do samorządu województwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w kwocie 67.000,00 zł. Powyższe zostało odzwierciedlone w załączniku Nr 8 pn. „Podział dotacji z budżetu”, w którym dookreślono, iż jest do „Dotacja dla Samorządowego Województwa Wielkopolskiego na prowadzenie zadania publicznego w zakresie ochrony zdrowia polegającego na zapewnieniu utrzymania operatorskiego Systemu EDM umożliwiającego realizację przez Szpital: Szpital Powiatowy im. Alfreda Sokołowskiego w Złotowie (zwany dalej Szpitalem) elektronicznej dokumentacji medycznej w tym usług e-dokumentacja i e-rejestracja”.

Powyższe zadanie stanowi przedsięwzięcie wieloletnie ujęte w załączniku Nr 2 pn. „Przedsięwzięcia WPF”, które zostało ujęte w części 1.3.1 – wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania pozostałe (finansowane ze środków własnych).

Powyższe wskazuje, że ww. zadanie będzie finansowane ze środków własnych Powiatu, zatem w załączniku Nr 4 zadanie to zostało zbędnie wykazane.

4. W załączniku Nr 8 pn. „Podział dotacji z budżetu” w części II. dotyczącej dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w pkt II.2 „dotacje celowe” ujęte zostały dotacje podmiotowe zaplanowane w dz. 853 rozdz. 85311 § 2580 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek

niezaliczanych do sektora finansów publicznych”, zamiast w pkt II.1 dotacje podmiotowe.

Tym samym łączna kwota dotacji podmiotowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych została wykazana w wysokości 3.910.000,00 zł, zamiast w wysokości 4.134.640,00 zł oraz łączna kwota dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych została wykazana w wysokości 2.339.640,00 zł, zamiast w wysokości 2.115.000,00 zł.

5. W załączniku Nr 9 pn. „Wykaz wydatków finansowanych wpływami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” wykazane zostały dochody w wysokości 85.000,00 zł, sklasyfikowane w dz. 900 rozdz. 90019 § 0690, natomiast wydatki zostały wykazane w łącznej wysokości 140.000,00 zł, sklasyfikowane w dz. 900 rozdz. 90026 oraz 90095.

W ocenie Składu Orzekającego w załączniku tym, w części wydatkowej należy wykazywać plan wydatków, które będą finansowane dochodami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, a nie wszystkie wydatki zaplanowane w ramach danego działu, rozdziału.

W związku z tym, iż załącznik ten obejmuje zarówno dochody, jak i wydatki (a nie tylko wydatki), należy dokonać zmiany nazwy załącznika, tak aby była ona spójna z jego treścią.

6. Skład Orzekający zwraca uwagę na ryzyko w zakresie realizacji zaplanowanych w projekcie dochodów ze sprzedaży mienia w 2023 roku, które zostały zaproponowane w kwocie 6.000.000,00 zł (według załącznika Nr 1 pn. „Dochody – zestawienie według działów, rozdziałów i paragrafów” dz. 700 „Gospodarka mieszkaniowa” rozdz. 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” zostały zaplanowane dochody w § 0770 „Wpływy z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”).

W pkt 2 uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej na 2024 rok w odniesieniu do dochodów ze sprzedaży mienia Zarząd Powiatu wskazał: „Dochody ze sprzedaży mienia skalkulowano w oparciu o analizę zasobów przeznaczonych do zbycia w roku 2024, w szczególności nieruchomości gruntowych położonych w obrębie Miasta Złotowa (w tym jednej, której wyłoniono nabywcę, a umowa zostanie podpisana na początku 2024 roku) oraz Gminy Złotów (objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego), w tym nieruchomości przewidziane pierwotnie do zbycia w poprzednich latach, których zbycie nie doszło do skutku”.

Skład Orzekający zauważa, iż w latach 2018-2022 r. plan oraz wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku Powiatu Złotowskiego kształtowały się na następująco:

Rok	§	Plan na koniec IV kwartału	Wykonanie na koniec IV kwartału	% wykonania
2018	0770	1.600.000,00	470.381,65	35,33
	0870	128.118,00	140.248,66	
	Razem	1.728.188,00	610.630,31	
2019	0770	1.050.000,00	1.266.015,51	118,69
	0870	68.820,00	61.880,77	
	Razem	1.118.820,00	1.327.896,28	
2020	0770	2.125.224,00	171.138,21	8,56
	0870	11.707,00	11.707,54	
	Razem	2.136.931,00	182.845,75	
2021	0770	6.000.000,00	6.228.454,62	103,81
	0870	1.097,00	1.097,56	
	Razem	6.001.097,00	6.229.552,18	

2022	0770	6.000.000,00	245.918,69	4,33
	0870	14.402,00	14.402,01	
	Razem	6.014.402,00	260.320,70	

Natomiast w 2023 r. na koniec III kwartału plan oraz wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku kształtowało się następująco:

Rok	§	Plan na koniec III kwartału	Wykonanie na koniec III kwartału	% wykonania
2023	0770	5.000.000,00	408.211,38	8,25
	0870	3.989,00	4.521,76	
	Razem	5.003.989,00	412.733,14	

Z powyższego wynika, że tylko w roku 2019 i 2021 udało się zrealizować zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku, natomiast w pozostałych latach dochody te zostały zrealizowane znacznie poniżej planu.

W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej w sposób bardzo ogólny odniesiono się do planowanych dochodów ze sprzedaży mienia. Nie wskazano na ile realne jest pozyskanie prognozowanych dochodów z tego tytułu i w jakiej wysokości, zważywszy na niskie wykonanie tych dochodów w latach wcześniejszych, co wykazano powyżej. Istnieje zatem realne ryzyko w zakresie realizacji zaplanowanych w projekcie dochodów ze sprzedaży mienia w 2024 roku.

Skład Orzekający wskazuje zatem na konieczność rzetelnego ustalenia możliwych do realizacji wielkości budżetowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku.

Wskazując na powyższe okoliczności i zagrożenia Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Marzena Węckowicz

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.