

Uchwała Nr 4200/IV/139/2023

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 30 listopada 2023 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Mikołowskiego projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniem** opinię o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Mikołowskiego projekcie uchwały w sprawie budżetu Powiatu Mikołowskiego na rok 2024 wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach poddał analizie przedłożony przez Zarząd Powiatu Mikołowskiego projekt uchwały w sprawie budżetu Powiatu Mikołowskiego na rok 2024 wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi.

Projekt przedłożono w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Projekt uchwały w sprawie budżetu Powiatu Mikołowskiego na rok 2024 opracowany został na podstawie przepisów ww. ustawy o finansach publicznych.

Szczegółowość dochodów i wydatków spełnia wymogi przepisów ustawy o finansach publicznych.

Prognozę dochodów budżetu ustalono z wyszczególnieniem dochodów bieżących i dochodów majątkowych, w szczególności działań i źródeł. Wydatki zaplanowano w podziale na

wydatki bieżące i majątkowe, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem grup wydatków określonych przepisami art. 236 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie budżetu zaplanowano:

- dochody ogółem budżetu w wysokości 178.947.454,68 zł, w tym dochody bieżące 155.794.826,05 zł i dochody majątkowe 23.152.628,63 zł,
- wydatki ogółem budżetu w wysokości 180.124.314,44 zł, w tym wydatki bieżące 151.333.498,48 zł i wydatki majątkowe 28.790.815,96 zł
- przychody w wysokości 3.800.000 zł,
- rozchody w wysokości 2.623.140,24 zł.

Prognozowane dochody ogółem są niższe od zaplanowanych wydatków ogółem o 1.176.859,76 zł. Deficyt ten ma zostać sfinansowany z części przychodów z emisji obligacji komunalnych.

Z uzasadnienia do przedłożonego projektu budżetu Powiatu Mikołowskiego wynika, że (cyt. str. 61) *„W budżecie Powiatu na rok 2024 planuje się przychody w kwocie ogółem 3 800 000 zł z tytułu emisji obligacji komunalnych. Powiat Mikołowski w roku 2023 zaciągnął zobowiązanie z tytułu emisji obligacji w kwocie 9 800 000 zł. W roku 2023 planuje się emisję obligacji w wysokości 6 000 000 zł oraz przesunięcie pozostałej kwoty 3 800 000 zł na rok 2024.”*

Podobnie na str. 64, w części opisującej ogólne założenia i priorytety stwierdzono (cyt.) *„Przesunięcie na rok 2024 środków z emisji obligacji, zaplanowanej zgodnie z umową pierwotnie na rok 2023 w kwocie 3 800 000 zł. Nie planuje się zaciągnięcia nowego zobowiązania dłużnego w roku 2024.”*

Skład Orzekający ustalił, że Rada Powiatu Mikołowskiego uchwałą Nr LII/320/2023 w dniu 29 marca 2023 r. zaciągnęła zobowiązanie w postaci emisji obligacji na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu roku 2023 w kwocie 9.800.000,00 zł. Do dnia przedstawienia Radzie Powiatu Mikołowskiego i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach projektu budżetu na 2024 r. nie została zmieniona treść tej uchwały, zatem zgodnie z decyzją organu stanowiącego Powiatu emisja tych obligacji dotyczy wyłącznie finansowania deficytu roku 2023. Nie ma zatem żadnych podstaw aby Zarząd Powiatu przedstawiając projekt budżetu na 2024 r. mógł część tej emisji (3.800.000 zł jak wynika z uzasadnienia) planować jako przychód roku 2024, w tym 1.176.859,76 zł jako źródło pokrycia deficytu budżetu roku 2024.

Jeśli taki był zamiar organu wykonawczego, to winien wystąpić do Rady Powiatu aby dokonać stosownej zmiany uchwały o emisji obligacji przed 15 listopada br., czyli przed złożeniem projektu budżetu, bowiem dopiero wówczas byłaby podstawa do przyjęcia, iż część emisji obligacji pierwotnie planowana w całości na pokrycie deficytu roku 2023 stanowić będzie pokrycie planowanego deficytu roku 2024. Równocześnie należało także dokonać zmiany budżetu roku 2023, tak aby „zwolnić” tę część emisji, która miałaby przejść na 2024 rok. Obecnie bowiem ta sama emisja stanowi obowiązujący (bo uchwalony przez Radę Powiatu) przychód roku 2023 jak i proponowany Radzie przez Zarząd do uchwalenia przychód roku 2024. Nie ma zatem na chwilę

opracowania projektu budżetu na rok 2024, a nawet na moment opiniowania przez Skład Orzekający, żadnej niezaangażowanej części emisji.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że to do wyłącznej właściwości organu stanowiącego (Rady Powiatu) zgodnie z art. 12 pkt 8 lit.b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.) należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Kształtowanie samodzielnie przez organ wykonawczy dowolnej zmiany zaciągniętego już zobowiązania bez zgody organu stanowiącego stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Skład Orzekający pragnie także przypomnieć, iż już w ubiegłym roku sygnalizował, że na chwilę opracowania projektu budżetu 2023 r. występowała podobna sytuacja. Wówczas Skład Orzekający uwzględnił jednak to, że Rada Powiatu podjęła decyzję o przesunięciu emisji obligacji jeszcze przed wydaniem opinii. Zwraca się jednak uwagę, że takie działanie nie było i nie jest prawidłowe, i nie może mieć miejsca w przyszłości. Nie może bowiem stać się regułą stosowaną każdorazowo przy projektowaniu budżetu.

Prognozowane dochody bieżące są wyższe niż planowane wydatki bieżące a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Kwoty zaplanowanych rezerw (ogólnej i celowych, w tym na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego) spełniają wymogi, o których mowa w art. 222 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych oraz w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

Zwraca się jednak uwagę na niezrozumiały opis na str. 61 uzasadnienia (cyt.) „*Rezerwy pozostałe nie ujęte w poprzednich grupach (ogólna i celowe) - 1 455 000 zł.*”. Nie wyjaśniono o jakie „rezerwy pozostałe” chodzi, tym bardziej, iż na stronach 54 i 55 uzasadnienia opisano szczegółowo proponowane Radzie Powiatu do uchwalenia rezerwy z podsumowującym objaśnieniem (cyt.) „*Rezerwy ogólna i celowe ujęte w rozdziale 75818 wynoszą 2 070 000 zł co stanowi 1,15 % planowanych wydatków ogółem.*” – jest to zgodne z zapisami §4 treści projektu uchwały. Zwraca się uwagę, że wszystkie tworzone rezerwy mają być klasyfikowane w rozdziale 75818 i nie ma podstaw do tworzenia innych „pozostałych rezerw” poza tą klasyfikacją budżetową, z jednoczesnym nie wyszczególnieniem ich w treści uchwały.

W projekcie uchwały budżetowej wyodrębniono dochody i wydatki, które związane są ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikającymi z odrębnych ustaw, do czego zobowiązuje z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Projekt uchwały budżetowej zawiera także, zgodnie z art. 214 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, załącznik o dotacjach udzielanych z budżetu powiatu oraz załącznik określający plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i wydatków nimi finansowanych.

Skład Orzekający nie może ocenić czy przedstawiona w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej relacja z art. 243 ust. 1 jest prawidłowa, ze względu na opisaną wcześniej sytuację przeniesienia części zobowiązania (emisji obligacji) z roku 2023 na rok 2024 bez odpowiedniej decyzji Rady Powiatu w tym zakresie (w postaci uchwały zmieniającej).

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, przedłożony projekt uchwały w sprawie budżetu Powiatu Mikołowskiego na rok 2024 zaopiniowano pozytywnie jednak z istotnym zastrzeżeniem.

IV Skład Orzekający informuje równocześnie, że nieusunięcie wskazanych nieprawidłowości, szczególnie dotyczących przeniesienia części emisji na rok 2024, tj. niedokonanie zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji, zmiany uchwały w sprawie budżetu 2023 roku i zmiany uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Mikołowskiego na lata 2023–2035 skutkować może stwierdzeniem nieważności podjętej przez Radę Powiatu Mikołowskiego uchwały w sprawie budżetu Powiatu Mikołowskiego na rok 2024.

Od niniejszej uchwały Zarządowi Powiatu Mikołowskiego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący IV Składu Orzekającego
Krzysztof Róg