



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W RZESZOWIE

35-064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 17 859 00 50, www.rzeszow.rio.gov.pl



UCHWAŁA NR 16/ 4 /2022

Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie  
z 5 grudnia 2022 roku



w sprawie: opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej powiatu mieleckiego na rok 2023

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

1. Mirosław Paczocha - przewodniczący
2. Maria Czarnik-Golesz - członek
3. Janusz Mularz - członek

po rozpatrzeniu projektu uchwały budżetowej powiatu mieleckiego na 2023 r.

postanawia:

przedłożony projekt zaopiniować pozytywnie, z uwagami dotyczącymi:

- 1) ujęcia dotacji dla gminy Przeclaw, zaplanowanej w dziale 921 rozdział 92120, w załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej jako dotacji „dla jednostek spoza sektora finansów publicznych”,
- 2) dotacji zaplanowanych w dziale 921 rozdział 92120, w zakresie opisanym w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Zarząd Powiatu Mieleckiego uchwałą nr 221/139/2022 z 15 listopada 2022 r. w sprawie przedłożenia projektu uchwały budżetowej powiatu mieleckiego na 2023 rok postanowił przedłożyć Radzie Powiatu Mieleckiego oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej projekt uchwały budżetowej na 2023 rok.

Uchwała wraz z projektem uchwały budżetowej powiatu mieleckiego na 2023 rok, uzasadnieniem, materiałami informacyjnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie 15 listopada 2022 r.

Projekt uchwały budżetowej odpowiada postanowieniom Rady Powiatu Mieleckiego, zawartym w uchwale nr XXX/200/2017 z 30 maja 2017 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Uzasadnienie projektu uchwały budżetowej oraz materiały informacyjne towarzyszące projektowi spełniają wymogi określone przez wskazaną uchwałą.

Dochody budżetu powiatu zaplanowano w wysokości 190.100.000 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 168.021.350 zł, a dochody majątkowe w wysokości 22.078.650 zł.

Wydatki budżetu ustalono w wysokości 218.800.000 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 170.502.300 zł, a wydatki majątkowe w wysokości 48.297.700 zł.

Wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących o 2.480.950 zł.

Stosownie do treści przepisu art. 242 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), 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. Powyższa relacja nie jest zatem w roku 2023 spełniona, zaś w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej brak jest odniesienia do tej kwestii. Znajduje się ono jedynie w objaśnieniach przyjętych wartości, załączonych do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, gdzie wskazano, że „ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964) w art. 5 wprowadziła zamiany do art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, a mianowicie do ustalenia na lata 2023-2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych”. W dalszej części objaśnień przyjętych wartości napisano: „Jednakże ustawodawca uchwalił, iż w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowych przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem, że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach”, przy czym nie wskazano przepisu, z którego regulacja ta ma wynikać. Nie wyjaśniono także relacji tej regulacji do regulacji mającej wynikać ze wskazanego art. 5 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do roku 2023 powinna zostać przedstawiona w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej, jako że niezachowanie tej relacji skutkuje brakiem możliwości uchwalenia budżetu.

Cytowane zapisy objaśnień do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej są nietrafne. Wskazany przepis art. 5 przywołanej ustawy z 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw stanowi: „W ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265) uchyla się art. 31 i art. 32”, w żadnej mierze nie dotyczy zatem ustawy o finansach publicznych. Natomiast przepis art. 6 tej ustawy mówi: „Do ustalenia na lata 2023-2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 2, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Nie zmienia on zatem – wbrew temu, co napisano w objaśnieniach przyjętych wartości – art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, lecz zawiera regulację szczególną, epizodyczną, odnoszącą się do ustalenia relacji z art. 242 ust. 1 i 2 w latach 2023-2025, umożliwiającą powiększenie dochodów bieżących o przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, dla

ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2. Mając na uwadze powyższe oraz stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu uchwały budżetowej, dotyczące wysokości planowanych w budżecie wolnych środków, należy uznać, że relacja określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przy uwzględnieniu przepisu art. 6 ustawy z 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, jest zachowana. Powiat powinien w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej wykazać spełnienie tej relacji, z powołaniem się na właściwe przepisy.

Przyjęta w przedstawionym projekcie szczegółowość planu dochodów budżetu odpowiada wymogom określonym w przepisach art. 235 ustawy o finansach publicznych oraz ustalonym we wskazanej wyżej uchwale Rady Powiatu Mieleckiego z 30 maja 2017 r.

Szczegółowość planu wydatków w ujęciu projektu uchwały budżetowej odpowiada wymogom określonym w przepisach art. 236 ustawy o finansach publicznych oraz w uchwale Rady Powiatu Mieleckiego z 30 maja 2017 r.

Ustalono planowany deficyt budżetu w kwocie 28.700.000 zł. Jako źródło sfinansowania planowanego deficytu budżetowego wskazano przychody z tytułu wolnych środków w wysokości 8.700.000 zł oraz przychody ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez powiat w wysokości 20.000.000 zł.

Zaplanowano przychody budżetu w wysokości 30.700.000 zł, w tym: z tytułu sprzedaży papierów innych wartościowych – w kwocie 20.000.000 zł, a z tytułu wolnych środków – w kwocie 10.700.000 zł.

W uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej zamieszczono informację o planowanych wolnych środkach, według stanu na 30 października 2022 r. Wielkość wolnych środków ustalono na kwotę 19.849.000 zł i mają one pozostawać do dyspozycji na dzień 31 grudnia 2022 r.

Rozchody budżetu z tytułu spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek ustalono w wysokości 2.000.000 zł. Jako źródło ich sfinansowania wskazano wolne środki.

W § 6 projektu uchwały budżetowej ustalono limit zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji komunalnych w łącznej kwocie 30.000.000 zł, w tym na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu powiatu w wysokości 10.000.000 zł oraz planowanego deficytu w wysokości 20.000.000 zł.

Prognozę dochodów opracowano przy uwzględnieniu źródeł dochodów powiatu określonych w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2267), wielkości dochodów z tytułu dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, subwencji ogólnej oraz założeń i wskaźników makroekonomicznych przyjętych do opracowania projektu budżetu państwa na 2023 rok.

Wydatki przeznaczono zasadniczo na realizację zadań własnych i zadań zleconych. Uwzględniono zakres i rodzaj zadań powiatu wynikający z obowiązujących ustaw oraz wskaźniki i założenia makroekonomiczne przyjęte przy opracowywaniu projektu budżetu państwa.

Ustalono rezerwę ogólną i rezerwy celowe: na odprawy emerytalne, nagrody, wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

Określono szczególne zasady wykonywania budżetu powiatu wynikające z ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (j.t.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.).

W § 8 wyszczególniono dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami, zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej, zadań wykonywanych na mocy porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

Zarząd powiatu upoważniono do dokonywania zmian w planie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy (z wyłączeniem przeniesień między działami) oraz do dokonywania zmian w planie wydatków majątkowych (z wyłączeniem przeniesień między działami), zgodnie z przepisem art. 212 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 258 ustawy o finansach publicznych. Zarząd został także upoważniony do zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, w zgodzie z treścią art. 212 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jak również do spłaty kredytów i pożyczek oraz do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach, niż bank prowadzący obsługę budżetu.

Zarząd upoważniono również „do samodzielnego zaciągania zobowiązań do kwoty 35.000.000 zł”.

Upoważnienie obejmuje także dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków w zakresie określonym w art. 258 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

W załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej zawarto zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu powiatu, zgodnie z treścią przepisu art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowość zestawienia zasadniczo odpowiada wymogom określonym w art. 215 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Błędnie zakwalifikowano dotację dla gminy Przecław, zaplanowaną w dziale 921 rozdział 92120, jako dotację „dla jednostek spoza sektora finansów publicznych”, podczas gdy jednostki samorządu terytorialnego zaliczane są do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

W załączniku nr 1 wyszczególniono m. in. zaplanowane w budżecie dotacje w dziale 921 rozdział 92120, w tym dotację dla parafii rzymskokatolickiej w Tuszowie Narodowym. Jak wynika ze złożonego wniosku zakres rzeczowy wnioskowanych prac obejmuje „prace remontowe, rozliczenie zadania”.

Stosownie do treści przepisu 81 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 840), w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Zgodnie zaś z ust. 2 dotacja, w zakresie określonym w art. 77, może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Zakres dopuszczalnego dotowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy art. 77 ustawy, co jednoznacznie wynika z odesłania zawartego w cytowanym przepisie art. 81 ust. 2 ustawy. Po myśli przepisów art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dotacja może obejmować nakłady konieczne na:

- 1) sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich;
- 2) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych;
- 3) wykonanie dokumentacji konserwatorskiej;
- 4) opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich;
- 5) wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego;
- 6) sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz;
- 7) zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku;
- 8) stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku;
- 9) odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki;
- 10) odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności;
- 11) odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych;
- 12) modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności;
- 13) wykonanie izolacji przeciwwilgociowej;
- 14) uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomości o własnych formach krajobrazowych;
- 15) działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu;
- 16) zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru, o których mowa w pkt 7-15;
- 17) zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej.

Powyższy katalog jest zamknięty, co oznacza że przepisy nie dopuszczają udzielenia dotacji na finansowanie prac niewymienionych w art. 77 ustawy. Tym samym przyznanie dotacji obejmującej, zgodnie z wnioskiem, „rozliczenia zadania” nie jest dopuszczalne.

Zaplanowano także dotację dla parafii rzymskokatolickiej w Mielcu w sytuacji, gdy złożony wniosek w części B nie zawiera wymaganego przez uchwałę Rady Powiatu Mieleskiego nr XVIII/151/2012 z 28 czerwca 2012 r. uzasadnienia celowości prac i robót dotyczących prospektu organowego (we wniosku odniesiono się do prac planowanych na 2022 rok, związanych z konserwacją drewnianej ambony). W tej części wniosek nie odpowiada zatem wymogom określonym we wskazanej uchwale. W myśl postanowień § 4 ust. 5 uchwały „Wnioski nie spełniające wymogów formalnych nie podlegają rozpatrzeniu, o czym wnioskodawcy powiadomiani są pisemnie w ciągu dwóch tygodni”.

Z powyższych względów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Zarząd Powiatu,
- 2) a/a

PRZEWODNICZĄCY  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

*Mirosław Paczocha*