

Uchwała Nr 14/P/2021
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 3 grudnia 2021 r.

w **sprawie**: opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Bydgoszczy na 2022 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn.zm.) oraz Zarządzenia Nr 15/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

| | |
|------------------------|---------------------------|
| <i>Przewodniczący:</i> | <i>Andrzej Tatkowski</i> |
| <i>Członkowie:</i> | <i>Krzysztof Olczak</i> |
| | <i>Dariusz Trzeciński</i> |

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** projekt uchwały budżetowej Miasta Bydgoszczy na 2022 r., wnosząc uwagi zamieszczone w uzasadnieniu.

U z a s a d n i e n i e

Prezydent Miasta Bydgoszczy spełniając wymogi określone art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), określanej dalej jako ustawa, przekazał w dniu 9 listopada 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Miasta Bydgoszczy na 2022 r. Przy ocenie przedłożonego projektu budżetu przeanalizowano również projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Bydgoszczy, uwzględniając w szczególności wymóg spełnienia normy, o której stanowi art. 243 ustawy.

Projekt uchwały budżetowej na 2022 r. zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

- | | |
|---|------------------------|
| – łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości | – 2 265 624 485,00 zł |
| – w tym: | |
| – w gminie | – 1 826 789 020,00 zł |
| – w powiecie | – 438 835 465,00 zł |
| z wyodrębnieniem | |
| ▪ dochodów bieżących w wysokości | – 2 042 671 571,00 zł, |
| ▪ w tym: | |

- w gminie – 1 610 438 400,00 zł
- w powiecie – 432 233 171,00 zł
- dochodów majątkowych w wysokości – 222 952 914,00 zł,
- w tym:
- w gminie – 216 350 620,00 zł
- w powiecie – 6 602 294,00 zł
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości –2 536 822 012,00 zł z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości –2 015 910 687,00 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości – 520 911 325,00 zł,
- wynik finansowy ze wskazaniem źródeł pokrycia deficytu budżetu,
- łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
- limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Plan dochodów opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, natomiast plan wydatków w szczegółowości do działu i rozdziału. Prezydent Miasta Bydgoszczy zaproponował przyjęcie na 2022 r. budżetu z deficytem w kwocie 271 197 527,00 zł. Jako źródło sfinansowania planowanego deficytu budżetu wskazano przychody z emisji papierów wartościowych w kwocie 182 894 788,00 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 82 567 884,00 zł oraz niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczeń dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 5 734 855,00 zł. Zaplanowane przychody budżetu w kwocie 338 791 694,00 zł zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów budżetu w kwocie 67 594 167,00 zł. Ustalono również wydatki na obsługę długu w kwocie 16 020 000,00 zł oraz z tytułu potencjalnych spłat udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie 3 020 000,00 zł.

Przedłożony projekt budżetu na 2022 r. zakłada nadwyżkę operacyjną (dochody bieżące–wydatki bieżące) w wysokości 26 760 884,00 zł, spełniając tym samym wymogi określone przepisem art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Miasto Bydgoszcz zaplanowało na 2022 r. środki pochodzące z funduszy pomocowych w wysokości 144 554 047,00 zł, w tym majątkowe w wysokości 129 055 224,00 zł. Wydatki na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy określono na poziomie 255 454 496,20 zł, w tym majątkowe w kwocie 236 670 901,00 zł.

Zaplanowana rezerwa ogólna w wysokości 4 700 000,00 zł i celowe w wysokości 64 105 000,00 zł mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków. Rezerwę celową bieżącą w wysokości 37 800 000,00 zł przeznacza się na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 1 200 000,00 zł, na realizację Strategii Rozwoju Edukacji w kwocie 2 600 000,00 zł, na zakup energii dla wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta w kwocie 17 000 000,00 zł, na odprawy w szczególności: emerytalne i nagrody

jubileuszowe dla pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta, które zostały wyłączone z ich budżetów oraz na składki pracodawcy w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych w kwocie 15 900 000,00 zł, na realizację Strategii Rozwoju Kultury w kwocie 500 000,00 zł, na projekty bieżące uwarunkowane pozyskaniem dofinansowania zewnętrznego w kwocie 500 000,00 zł oraz działalność rad osiedli w kwocie 100 000,00 zł. Rezerwę celową majątkową w wysokości 26 305 000,00 zł przeznacza się na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 5 000 000,00 zł, na Program Bydgoski Budżet Obywatelski w kwocie 16 305 000,00 zł oraz na inwestycje uwarunkowane pozyskaniem dofinansowania zewnętrznego w kwocie 5 000 000,00 zł, tj. realizację zadań, które uzyskają dofinansowanie ze środków zewnętrznych, w szczególności dla następujących przedsięwzięć: a) Modernizacja wału przeciwpowodziowego Fordon-Łoskoń, b) Termomodernizacja budynku BZPOW wraz z zagospodarowaniem terenu ul. Stolarskiej 2, c) Zakupy inwestycyjne ZDPSiOW, d) Biblioteka na Kapuściskach – międzykulturowe i międzypokoleniowe centrum aktywności.

Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza tego sektora, z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych, co zaprezentowano w załączniku nr 1 do projektu uchwały. Zestawienie przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych na 2022 r. zamieszczono w załączniku nr 2 do projektu uchwały budżetowej.

W trakcie analizy zastosowanej klasyfikacji budżetowej wydatków stwierdzono, iż w rozdziale 60095 zaplanowano wydatki związane z wynagrodzeniami w łącznej kwocie 16 375 000,00 zł, w rozdziale 75095 w kwocie 8 232 051,00 zł, w rozdziale 85295 w kwocie 72 245,00 zł, w rozdziale 85395 w kwocie 535 619,00 zł, w rozdziale 90095 w kwocie 22 269,00 zł oraz rozdziale 92195 w kwocie 32 900,00 zł, których źródłem finansowania nie są dotacje. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż wydatków płacowych i innych związanych z utrzymaniem stanowisk pracy nie należy ewidencjonować w rozdziałach z końcówką 95. Rozdziałem właściwym, również w przypadku jednostek budżetowych JST, którym klasyfikacja nie przydziela własnego rozdziału podmiotowego, powinien być rozdział urzędu, tj. w przypadku gminy rozdział 75023, a w przypadku powiatu rozdział 75020.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera również zestawienie wydzielonych rachunków jednostek oświatowych na 2022 r., co zaprezentowano w załączniku nr 3 do projektu uchwały.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy projekt uchwały określa szczególne, wynikające z odrębnych ustaw zasady wykonywania budżetu, a mianowicie:

– zaplanowane dochody w kwocie 6 900 000,00 zł z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz z wpływów z części opłat na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym w wysokości 1 500 000,00 zł i wydatki w kwocie 8 400 000,00 zł na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych łącznie z realizacją lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu oraz przeciwdziałania narkomanii (tabela nr 6),

– zaplanowane wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 1 900 000,00 zł, które w całości przeznacza się na zadania Gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (tabela nr 7),

Skład Orzekający zauważa, iż w § 7 części normatywnej projektu uchwały nie określono zasady wykonywania budżetu wynikającej z przepisu art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888). Przywołany powyżej przepis ustawy o finansach publicznych odnosi się do budżetu, a nie całej uchwały budżetowej. Powyższa regulacja znajduje rozwinięcie w art. 237 ust. 1 ustawy, który stanowi, że w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw. Z załączników dochodów i wydatków budżetu oraz objaśnień do przedłożonego projektu budżetu wynika, że dochody związane z realizacją zadań własnych gminy, wynikające z ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zaplanowano w kwocie 104 137 547,00 zł, natomiast wydatki w wysokości 120 517 273,00 zł, w tym wydatki Miasta Bydgoszczy w kwocie 109 872 402,00 zł oraz z dotacji w kwocie 10 644 871,00 zł na podstawie zawartych porozumień międzygminnych dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu innych gmin.

Skład Orzekający wskazuje, iż w przedłożonym projekcie budżetu Miasta Bydgoszczy na 2022 r. nie została zachowana zasada zbilansowania ponoszonych wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi osiągniętymi dochodami z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku z powyższym należy mieć na uwadze przepisy art. 6k i 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczące określenia przez organ stanowiący stawki opłaty lub podjęcia przed uchwaleniem budżetu na 2022 r. uchwały o pokryciu kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty.

Projekt budżetu zabezpiecza wydatki poszczególnych rad osiedlowych na kwotę 620 600,00 zł (tabela nr 13).

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla Prezydenta Miasta Bydgoszczy wynikające z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania pożyczek i kredytów oraz emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek.

Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla Prezydenta Miasta Bydgoszczy do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach działu polegających na zmniejszeniu wynagrodzeń i składek od nich naliczonych, w tym związanych z programami finansowanymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy oraz do przenoszenia wydatków w ramach grupy wynagrodzenia i składki od nich naliczane pomiędzy rozdziałami, w tym związanych z programami finansowanymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy. Zamieszczono również upoważnienie do przenoszenia wydatków pomiędzy wydatkami majątkowymi.

Umieszczono także upoważnienie do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu oraz do zmian w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu. Projekt uchwały budżetowej na 2022 r. przewiduje również upoważnienie dla organu wykonawczego do udzielania poręczeń i gwarancji do kwoty 6 000 000,00 zł.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i jej wejścia w życie zaprezentowany w §§ 15 i 16 projektu uchwały budżetowej jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, o ile zostanie ona podjęta do dnia 31 grudnia 2021 r.

Zdaniem Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej Miasta Bydgoszczy, po uwzględnieniu uwag zamieszczonych w uzasadnieniu, spełnia wymogi formalne i merytoryczne. Projekt uchwały zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych oraz spełnia ustawowe wymogi dotyczące finansów jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, wydano opinię jak w sentencji.

Andrzej Tatkowski
Przewodniczący Składu Orzekającego

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.