

**UCHWAŁA Nr RIO.II-00310-126/2024**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**z dnia 5 grudnia 2024 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Brańsk  
na 2025 rok oraz o możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu Gminy**

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, ze zm.), art. 238 i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących:

Skład Orzekający w osobach:

Katarzyna Gawrońska	- przewodnicząca
Paweł Gałko	- członek
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

**opiniuje z zastrzeżeniami i uwagami sformułowanymi w uzasadnieniu  
przedłożony przez Wójta Gminy Brańsk projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu  
Gminy na 2025 oraz możliwość sfinansowania przedstawionego w tym projekcie  
deficytu budżetu Gminy.**

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię w oparciu o projekt budżetu Gminy Brańsk na rok 2025 wraz z uzasadnieniem, przyjęty przez Wójta Gminy Brańsk Zarządzeniem Nr 62/2024 z dnia 15 listopada 2024 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2024 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Brańsk na lata 2025-2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025-2035, przyjętego Zarządzeniem Nr 61/2024 z dnia 15 listopada 2024 r. oraz wyjaśnień Wójta Gminy Brańsk z dnia 19.11.2024 r.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2025 rok spełnia podstawowe wymogi w zakresie przedmiotu regulacji, wynikające z art. 211, art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 235, art. 236 oraz art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), między innymi w odniesieniu do określenia dochodów i wydatków budżetu Gminy, wyniku budżetu, planu przychodów i rozchodów, z zastrzeżeniami w zakresie kwoty rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe; limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych zobowiązań dłużnych oraz rodzajowego wyodrębniania dochodów i wydatków budżetowych.

Projekt planu dochodów i wydatków budżetu opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej zgodnie z postanowieniami Uchwały Nr VII/55/2019 Rady Gminy Brańsk z dnia 9 sierpnia 2019 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu oraz art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Projekt budżetu Gminy Brańsk przewiduje dochody ogółem w wysokości 58.398.272 zł, w tym dochody bieżące: 31.208.023 zł; dochody majątkowe: 27.190.249 zł oraz wydatki ogółem w kwocie 70.215.677 zł, w tym wydatki bieżące: 31.044.017 zł; wydatki majątkowe: 39.171.660 zł. W 2025 r. Gmina Brańsk planuje deficyt budżetu w wysokości 11.817.405 zł, który zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 3.767.405 zł oraz przychodami z zaciąganych kredytów w kwocie 8.050.000 zł. Powyższe źródła pokrycia deficytu zgodne są z art. 217 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Łączna planowana w projekcie budżetu na 2025 rok kwota przychodów wynosi 12.150.737 zł i poza wyżej wskazanymi przychodami obejmuje jeszcze przychody z tytułu wolnych środków w wysokości 278.419 zł oraz przychody z nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 54.913 zł, przeznaczane na rozchody w wysokości 333.332 zł.

Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się nadwyżką operacyjną w wysokości 164.006 zł, wypełniając tym samym dyspozycję art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Analiza sprawozdań oraz bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2023 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2023 r., jak również przewidywanego wykonania za rok 2024 określonego w przedłożonych Izbie projektach wskazuje, iż przychody wewnętrzne w łącznej kwocie 4.100.737 zł będą możliwe do zaangażowania w budżecie roku 2025 (z zastrzeżeniem zamknięcia roku budżetowego 2024 nadwyżką w wysokości 769.171 zł, a nie planowanym deficytem i przy zaciągnięciu zobowiązań dłużnych w kwocie 2.000.000 zł).

#### **Skład Orzekający zgłasza następujące zastrzeżenia do projektu budżetu na 2025 rok.**

Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.), 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. Utworzona na mocy § 3 pkt 2 lit. a) projektu uchwały budżetowej rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe w kwocie 66.451 zł stanowi mniej niż 0,5 % tak określonych wydatków budżetu Gminy, nie została ona zatem zaplanowana w prawidłowej wysokości. Uwzględniając postanowienia art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, należało utworzyć rezerwę celową na zarządzanie kryzysowe w wysokości nie niższej niż 69.143 zł. Natomiast w przypadku wprowadzania zmian w planie wydatków budżetowych na etapie uchwalania budżetu Gminy należy ponownie przeliczyć wymaganą prawem wysokość rezerwy na zarządzanie kryzysowe.

W § 8 pkt 2 projektu uchwały błędnie określono limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład w ramach planowanego deficytu budżetowego. Jak wynika z planu dochodów i wydatków budżetowych limit ten może być określony jedynie w ramach finansowania **przejęciowego** deficytu budżetu Gminy. Powinien być zatem usunięty z § 8 pkt 2. Ponadto skoro w § 8 określa się limity zobowiązań z tytułu kredytów / pożyczek, to należałoby też dostosować w tym zakresie upoważnienie Wójta określone w § 13 pkt 1, które dotyczy wyłącznie kredytów (ewentualnie zmienić § 8).

W załączniku przychodów i rozchodów należy określić tytuł rozchodów budżetowych na 2025 rok w kwocie 333.332 zł wraz ze wskazaniem klasyfikacji budżetowej.

W planie dochodów i wydatków budżetowych należy dokonać zmian w zakresie rodzajowego wyodrębnienia niektórych dochodów i wydatków. Dochody w rozdziale 85228 (1.000 zł) i w rozdziale 85502 (40.000 zł) ujmowane w § 2360 należy wykazać jako własne, a nie zlecone. Wydatki w rozdziale 75101 na łączną kwotę 1.186 zł należy wykazać jako zlecone, a nie własne. Ponadto w planie dochodów budżetowych, w rozdziale 71035, ujęto kwotę 5.500 zł jako Porozumienia z AR. Również w planie wydatków budżetowych wydatki w tym zakresie powinny być wykazywane jako

Porozumienia z AR, a nie własne. Wydatki w rozdziale 80101 § 2310 w kwocie 7.000 zł winny być ujmowane jako Porozumienia z JST, a nie własne.

Oceniając konstrukcję budżetu zaplanowaną na 2025 rok i możliwość sfinansowania planowanego deficytu budżetowego Skład Orzekający zobligowany jest do zbadania możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia długu, przeznaczanego na pokrycie deficytu roku 2025 oraz zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Uwzględniając powyższe Skład Orzekający stwierdza, co następuje.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Brańsk na lata 2025-2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025-2035 wynika, iż w 2024 roku Gmina zaciągnie zobowiązania dłużne w wysokości 2.000.000 zł. W związku z konstrukcją budżetu zaplanowaną na 2025 r. zadłużenie Gminy znacząco wzrośnie i na koniec 2025 r. wyniesie 9.716.668 zł. Dług ten ma zostać spłacony do końca 2035 roku. Według założeń przedłożonego projektu WPF, Gmina ma osiągać w latach 2026-2035 dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. W całym okresie objętym Prognozą zakładane są ponadto tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W całym okresie objętym Prognozą zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 ustawy o finansach publicznych) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze). Realizacja przyjętych w WPF wskaźników jest jednak w znacznym stopniu uzależniona od realistyczności planowanych na poszczególne lata struktur budżetu, a długi okres prognozowania i wprowadzane właśnie zmiany prawne w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego skutkują ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu.

W ocenie Składu Orzekającego konieczne jest nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w Prognozie, celem urzeczywistnienia zakładanych w WPF wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu. Skład Orzekający podkreśla, że przyjęcie przez Radę budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy skutkujących tak znaczącym wzrostem zadłużenia, powinno być poprzedzone wnikliwą analizą potrzeb Gminy, z uwzględnieniem finansowych i pozafinansowych czynników ryzyka w zakresie możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia zadłużenia.

W odniesieniu do formalnej poprawności projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający przekazuje następujące uwagi:

- w § 1 pkt 1 i w § 2 pkt 1 projektu uchwały budżetowej wskazano błędne kwoty dochodów i wydatków bieżących;
- należy dodać numery (zgodnie z częścią normatywną uchwały budżetowej) i tytuły załączników jako załączników do uchwały budżetowej (w przesłanym zarządzeniu mają one jedynie numery załączników do zarządzenia);
- w załączniku inwestycyjnym nie wykazano przeznaczenia kredytów i pożyczek w pełnej wysokości na zadania inwestycyjne;

- występują różnice w zakresie łącznych kosztów finansowych zadań pomiędzy załącznikiem inwestycyjnym a przedsięwzięciami WPF;
- wydatki odpowiadające dochodom ujmowanym w rozdziale 60004 oraz związane z obsługą linii autobusowej Bielsk Podlaski – Brańsk – Rudka – Ciechanowiec również powinny być wykazywane w rozdziale 60004 (a nie w rozdziale 60014);
- w planie wydatków budżetowych w rozdziale 92120 wykazano wydatki na remont zabytków w § 6050 i § 6570; w załączniku dotacyjnym natomiast cała ta kwota została wykazana jako dotacje na zabytki. Jeśli to właściciele zabytków będą realizować w całości te zadania, to cała kwota 863.370 zł powinna być wykazywana w planie wydatków w § 6570;
- w załączniku dotacyjnym wskazano błędny rozdział (dotacja podmiotowa w kwocie 800.000 zł).

Ponadto wątpliwości budzi wykazywanie dochodów w rozdziałach 60004 i 80106 w § 2900 (zamiast dotacji czy wpływów z usług).

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności Skład Orzekający wydał opinię, jak w sentencji.

#### **POUCZENIE:**

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Katarzyna Gawrońska