



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, [www.rzeszow.ribo.gov.pl](http://www.rzeszow.ribo.gov.pl)

URZĄD MIASTA w SANOKU  
Sekretariat

2023 -01- 02

12/2023 R

zat.

**Uchwała Nr 8/60/2022  
z dnia 30 grudnia 2022 r.**

**składu orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Rzeszowie**

FH  
2.01.2023

w sprawie: zaopiniowania projektu uchwały budżetowej **Miasta Sanoka** na rok 2023

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) skład orzekający w osobach:

- |                         |   |                |
|-------------------------|---|----------------|
| 1. Piotr Świątek        | - | przewodniczący |
| 2. Edyta Gawrońska      | - | członek        |
| 3. Sabina Szalankiewicz | - | członek        |

po rozpatrzeniu projektu uchwały budżetowej Miasta Sanoka na 2023 r. przedłożonej przez Burmistrza Miasta Sanoka, postanawia **pozytywnie** zaopiniować przedłożony projekt uchwały budżetowej z **uwagami** podanymi w treści uzasadnienia

## Uzasadnienie

W dniu 15 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął celem zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Miasta Sanoka na 2023 rok. Do przedłożonego projektu dołączono uzasadnienie oraz materiały informacyjne. Projekt sporządzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.).

Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając powyższe dokumenty stwierdził co następuje:

1. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej ustalono deficyt w kwocie 28.570.505,40 zł finansowany przychodami z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 7.129.410,77 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie

4.494.396 zł, przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 328.704,75 zł oraz przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych – obligacji komunalnych w kwocie 16.617.993,88 zł. W projekcie zaplanowano rozchody z tytułu wykupu innych papierów wartościowych - obligacji komunalnych w kwocie 920.000 z oraz spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 2.462.006,12 zł. Źródło spłaty zaplanowanych rozchodów stanowią przychody z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej jako źródło finansowania planowanego deficytu wskazano przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 4.494.396 zł oraz przychody z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 328.704,75 zł. Z zapisu § 8 projektu uchwały wynika, że przychody w kwocie 4.494.396 zł pochodzą z rozliczenia środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Natomiast przychody w kwocie 328.704,75 zł wynikają z rozliczenia dofinansowania w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Ze sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września 2022 r. wynika, że przychody z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków stanowią kwotę 13.160.235,02 zł, z czego w roku 2022 zaangażowano kwotę 12.036.606,08 zł. Kwota do dyspozycji jednostki na 2023 r. wynosi zatem 1.123.628,94 zł. Wykazane przychody mogą stanowić podstawę sfinansowania planowanego deficytu budżetowego, natomiast dla oceny prawidłowości zaplanowanej wielkości przychodów koniecznym jest realne posiadanie na rachunku bankowym jednostki środków z źródeł wskazanych w projekcie budżetu.

Wykazanie jako źródła finansowania deficytu budżetowego w kwocie 7.129.410,77 zł oraz rozchodów z tytułu wykupu innych papierów wartościowych - obligacji komunalnych w kwocie 920.000 z oraz spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 2.462.006,12 zł przychodami pochodzącymi z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych jest prawnie dopuszczalne. Należy jednak zwrócić uwagę, że wolne środki nie są kategorią którą można zaplanować w dowolnej wysokości, gdyż ich kwota wynika z wyliczeń, na podstawie bilansu. Wolne środki powinny być co do zasady już zatem wypracowane, dostępne nie zaś tylko planowane do osiągnięcia w wyniku rozliczenia wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z bilansu z wykonania budżetu Miasta Sanoka za 2021 r. oraz sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września 2022 r. wynika, iż wolne środki jakimi Gmina Miasto Sanok dysponowała na początku roku 2022, po wyeliminowaniu środków z tytułu rozliczenia dochodów i wydatków wynikających ze szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz środków z rozliczenia zadań finansowanych środkami z

budżetu unii europejskiej wynosiły 25.915.554,08 zł, z czego kwotę 20.973.476,89 zł zaangażowano na zbilansowanie budżetu roku 2022. Zatem kwota możliwych do wykorzystania i realnego zaplanowania wolnych środków wynosi 4.942.077,19 zł. W konsekwencji zaplanowanie w budżecie roku 2023 przychodów z tytułu wolnych środków za rok 2022 będzie możliwe dopiero po upływie roku budżetowego i jego rozliczeniu. Jeżeli ustalona ostatecznie kwota wolnych środków przypadających do dyspozycji jednostki za rok 2022 będzie niższa niż kwota wykazana w projekcie uchwały budżetowej, należy podjąć działania które zapewnią prawidłową gospodarkę finansową Gminy Miasta Sanoka w 2023 roku z uwzględnieniem rzeczywistej kwoty wolnych środków.

2. Różnica pomiędzy wydatkami bieżącymi, a dochodami bieżącymi stanowi kwotę ujemną i wynosi – 7.120.560,61 zł. Z przedłożonego projektu uchwały budżetowej wynika, że relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych jest spełniona z uwzględnieniem wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Skład orzekający wskazuje w tym miejscu, że uwzględniając kwotę wolnych środków z roku 2022 możliwych do zaangażowania w roku 2023 ustalenie rzeczywistej wysokości przychodów z tego źródła przychodów za rok 2022, która służyłaby zbilansowaniu budżetu w 2023 roku w zakresie wydatków bieżących, jest bardzo istotna dla oceny zachowania relacji wynikającej z przywołanego powyżej art. 242 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1964). Uchwalając budżet na 2023 rok należy dokonać oceny spełnienia określonej w przywołanym powyżej przepisie relacji, uwzględniając realną kwotę wolnych środków pozostającą do dyspozycji jednostki, wyliczoną w oparciu o dane z wykonania budżetu roku 2022.

3. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego oraz spłatę zobowiązań z lat poprzednich w kwocie 20.000.000 zł. Ponadto projekt w § 13 pkt 1 zawiera upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w trakcie roku deficytu budżetu w kwocie 6.000.000 zł. W związku z powyższym w uchwalonym budżecie należy stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych ustalić limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu miasta, emitowanych papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego oraz emitowanych papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. W tabeli określającej planowane dochody budżetu na 2023 r. wykazano w rozdziałach: 80101, 85501, 85502 oraz 85516 dochody zaklasyfikowane do § 0970 Wpływy z różnych dochodów bez wskazania skonkretyzowanego źródła dochodów. Stosownie do brzmienia przepisu art. 235 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł. W konsekwencji w uchwalonym budżecie należy

określić skonkretyzowane źródło dochodów planowanych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

5. W przedłożonym projekcie zaplanowano dochody w dziale 900, rozdział 90002 z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 12.617.339 zł. Zaplanowane dochody w całości pokrywają wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ze sprawozdania Rb-27s za listopad 2022 r. wynika, że dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na plan w kwocie 12.889.300 zł wykonano w kwocie 8.557.925,05 zł. Natomiast wydatki zaplanowane w dziale 900, rozdział 90002 dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na plan w kwocie 13.002.330 zł, wykonano w kwocie 11.476.821,65 zł. Skład orzekający wskazuje w tym zakresie na konieczność podjęcia działań prowadzących do zbilansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym ustalenia stawki opłaty umożliwiającej prawidłową realizację zadań gminy w tym zakresie. Ponadto należy wskazać, że niebilansowanie się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi może w istotny sposób wpłynąć na zachowanie relacji wynikającej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, określającego zasadę równoważenia się budżetu w części bieżącej.

6. W załączniku określającym dotacje udzielane z budżetu miasta na 2023 r. wydatki z tytułu dotacji celowej na usługi opiekuńcze na rzecz osób z terenu miasta Sanoka, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a pomocy tej są pozbawione wykazano w kwocie 2.829.480 zł, gdy z uzasadnienia i części tabelarycznej wynika kwota wydatków w rozdziale 85228 w wysokości 3.579.220 zł.

7. W przedłożonym projekcie zaplanowano wydatki w formie dotacji przedmiotowej dla SPGK sp. z o.o. z tytułu dopłat do dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Skład orzekający wskazuje w tym miejscu na treść art. 219 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe również innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, o ile odrębne przepisy tak stanowią, natomiast kwoty i zakres dotacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określa uchwała budżetowa. W treści uchwały budżetowej należy zatem określić kwotę dopłaty dla SPGK sp. z o.o. odrębnie z tytułu dopłat do wody i do ścieków.

Skład orzekający wskazuje ponadto, że uchwała Rady Miasta Sanoka ustalając stawki dopłat do taryfowych grup odbiorców usług obowiązuje do 31 grudnia 2022 r. W celu zaplanowania przedmiotowych dopłat w budżecie koniecznym jest podjęcie przez organ stanowiący uchwały ustalającej dopłaty w roku 2023.

8. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano wydatki w formie pomocy finansowej dla Powiatu Sanockiego w kwocie 50.000 zł (§ 2710) z przeznaczeniem na zadania w zakresie gromadzenia, przechowywania i udostępniania zbiorów przez Muzeum Historyczne w Sanoku oraz w kwocie 85.000 zł (§ 6300) z przeznaczeniem na zakup aparatu USG dla Poradni Ginekologiczno-Położniczej SP ZOZ. W celu ujęcia powyższego wydatku w budżecie na 2023 rok

należy podjąć uchwałę o udzieleniu pomocy finansowej, stosownie do brzmienia art. 220 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w załączniku określającym dotacje z budżetu miasta jako podmiot otrzymujący dofinansowanie na zakup aparatu USG wskazano SP ZOZ, gdy stosownie do art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych pomoc finansowa może być udzielona wyłącznie innej jednostce samorządu terytorialnego.

9. Z uzasadnienia do projektu wynika, że w dziale 921, rozdział 92105 zaplanowano wydatki na „30 SMAP 2023 w Sanoku”. Z tak przyjętego zapisu nie wynika w jakim zakresie planowane wydatki są związane z realizacją zadania związanego z kulturą przez Miasto Sanok oraz utrudniają ocenę ich prawidłowości przez skład orzekający.

10. W § 11 pkt 4 projektu zawarto upoważnienie dla Burmistrza do przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym Miasta Sanoka. Stosownie do brzmienia art. 258 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić burmistrza do przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa musi określać zakres tego upoważnienia. Przedmiotowe upoważnienie nie może również wykraczać poza zakres upoważnień posiadanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

11. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano w dziale 754, rozdział 75412 wydatki z tytułu wynagrodzeń kierowców samochodu pożarniczego. W tym zakresie należy wskazać na treść art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490 z późn. zm.), który określa katalog form wsparcia OSP przez jednostki samorządu terytorialnego. Z treści powołanego przepisu nie wynika natomiast, by wydatki z tytułu wynagrodzenia kierowców OSP mogły być finansowane z budżetu gminy.

12. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej kwotę długu na 1 stycznia 2023 r. wykazano w wysokości 124.817.832,74 zł, gdy zgodnie z projektem wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2040 kwota długu na koniec 2022 r. wynosi 104.817.832,74 zł. W wykazie zaciągniętych zobowiązań wykazano emisje obligacji w 2022 r. w kwocie 20.000.000 zł, w sytuacji, gdy kwota wyemitowanych obligacji komunalnych wynosi 4.000.000 zł.

W toku badania przedłożonego projektu uchwały budżetowej Miasta Sanoka skład orzekający stwierdził nieprawidłowości szczegółowo omówione w uzasadnieniu niniejszej opinii.

Projekt budżetu na 2023 rok zawiera niezbędne elementy określone w art. 212 ustawy o finansach publicznych. Projekt budżetu zgodnie z art. 214 ustawy o finansach publicznych zawiera załączniki w zakresie:

- 1) planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu miast,
- 2) planu dochodów i wydatków rachunku dochodów własnych.

Budżet na 2023 rok zaplanowano z deficytem w kwocie 28.570.505,40 zł finansowanym przychodami z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. pkt 6

ustawy o finansach publicznych w kwocie 7.129.410,77 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 4.494.396 zł, przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 328.704,75 zł oraz przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych – obligacji komunalnych w kwocie 16.617.993,88 zł.

Różnica pomiędzy wydatkami bieżącymi, a dochodami bieżącymi stanowi kwotę ujemną i wynosi – 7.120.560,61 zł. W założeniach projektu budżetu spełniony został wymóg wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1964), zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie są wyższe od planowanych dochodów bieżących powiększonych o przychody z wolnych środków z uwzględnieniem uwagi z pkt. 2 niniejszej opinii. Skład orzekający wskazuje w tym miejscu, że nadwyżka operacyjna (rozumiana jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) stanowi istotny czynnik umożliwiający realizację inwestycji oraz spłaty długu przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka powinna zatem podejmować działania służące wypracowaniu nadwyżki operacyjnej, gdyż utrzymujący się deficyt bieżący może w istotny i znaczący sposób wpływać na możliwość realizacji podstawowych zadań i usług publicznych.

Wartości przyjęte w przedłożonym projekcie budżetu w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów są zgodne z wartościami przyjętymi w wieloletniej prognozie finansowej stosownie do art. 229 ustawy o finansach publicznych. Dochody i wydatki budżetu opracowano w szczególności wynikającej z art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych oraz z wyodrębnieniem paragrafów klasyfikacji budżetowej. Rezerwa ogólna nie przekracza równowartości 1% planowanych wydatków, ani też nie jest niższa od 0,1% tych wydatków, co jest zgodne z art. 222 ustawy o finansach publicznych. Utworzona rezerwa celowa z przeznaczeniem na wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym jest zgodna z art. 26 ust.1 i 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym. W projekcie uchwały budżetowej określono szczególne zasady wykonywania budżetu w roku budżetowym wynikające z odrębnych ustaw (art. 212 ust.1 pkt 8 ustawy). Ustalono dochody i wydatki budżetu związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w 2023 roku. W projekcie uchwały zawarto również upoważnienia dla Burmistrza, które zostały prawidłowo skonstruowane z zastrzeżeniem uwagi z pkt 10 niniejszej opinii.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej nie w pełni odpowiada wymogom określonym w uchwale Rady Miasta Sanoka Nr XIV/88/19 z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Stosownie do treści § 8 ust. 2 pkt 2 materiały informacyjne składane wraz z projektem uchwały budżetowej powinny

zawierać harmonogram spłat kredytów w danym roku budżetowym natomiast po myśli § 8 ust. 2 pkt 3 wykaz zadań inwestycyjnych powinien zawierać podział na zadania jednoroczne i wieloletnie.

Od powyższej uchwały składu orzekającego Burmistrzowi Miasta służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Otrzymują:

- ① Burmistrz Miasta Sanoka
2. aa

PRZEWODNICZĄCY  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO  
*P. Świątek*  
mgr Piotr ŚWIĄTEK