

Uchwała nr XVI/29/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Kamieńca Ząbkowickiego projekcie
uchwały budżetowej Gminy Kamieniec Ząbkowicki na rok 2022

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Danuta Frydlewicz-Pierucka — przewodnicząca,
- Joanna Radziejka — członek,
- Ewa Zarzecka — członek,

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o przedłożonym przez Burmistrza Kamieńca Ząbkowickiego projekcie uchwały budżetowej Gminy Kamieniec Ząbkowicki na 2022 rok.

Uzasadnienie

I. Z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wynika, że sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 u.f.p. Zgodnie z wymogami art. 238 ust. 1 u.f.p. projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

II. Na podstawie przedłożonego 16 listopada 2021 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Kamieniec Ząbkowicki na rok 2022 Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano następujące wielkości:

- dochody ogółem w kwocie 37.664.551 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 53.330.799 zł,
- deficyt budżetu w kwocie 15.666.248 zł,
- przychody ogółem w kwocie 16.440.348 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 774.100 zł.

2. Deficyt budżetu zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację projektu finansowanego z udziałem tych środków

3. Różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jest wielkością ujemną i wynosi 1.628.548 zł. W finansowanie budżetu włączono m.in. przychody pochodzące z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w wysokości 2.950.995 zł.

Z projektem uchwały budżetowej przedłożono projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2022–2050. Przewidywana na koniec 2022 r. kwota długu wynosi 20.998.601,93 zł. Według danych zawartych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w 2022 r. relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., wyniesie 6,28%, natomiast dopuszczalny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy 12,53% (z uwzględnieniem planu na III kw. 2021 r.). Również w kolejnych latach objętych prognozą (2023–2050) obliczona na podstawie prognozowanych wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie przekracza dopuszczalnego poziomu. Należy przy tym zauważyć, że 2028 r. relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. (wskaźnik spłaty wynosi 4,57%, przy dopuszczalnym wskaźniku wynoszącym odpowiednio 5,50% z uwzględnieniem planu na III kw. 2021 r. i 5,34% z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2021 r.).

Skład Orzekający zwraca uwagę, że o możliwości utrzymania przez Gminę wskaźnika zdolności spłaty na poziomie przedstawionym w projekcie WPF zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności realizacja dochodów ze sprzedaży majątku i nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi). Założono, że w latach 2023–2025 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się w wysokości od 73 tys. zł do 1,1 mln zł, przy planowanym na 2022 rok deficycie operacyjnym w wysokości 1,6 mln zł (wykonanie nadwyżki operacyjnej w latach 2019 i 2020 oraz w III kwartale 2021 r. w wysokościach odpowiednio: 4,4 mln zł, 3,8 mln zł i 2,5 mln zł). Dochody ze sprzedaży majątku w latach 2022–2024 zaplanowano na poziomie od 890 tys. zł do 800 tys. zł. Brak wykonania nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku na przewidywanym poziomie niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Należy również zauważyć, że w przypadku niewykonania w 2022 r. dochodów z ww. tytułu na założonym poziomie konieczne będzie zabezpieczenie innych źródeł finansowania wydatków budżetu lub ograniczenie ich wartości.

Jednocześnie Skład Orzekający stwierdził w projekcie uchwały budżetowej poniżej wskazane nieprawidłowości, które należy wyeliminować przed podjęciem uchwały budżetowej na rok 2022:

- upoważnienie zawarte w § 8 pkt 3 poprzez swoją ogólność nie wyczerpuje delegacji zawartej w art. 258 ust. 1 pkt 2 u.f.p., jednocześnie modyfikuje przepis ustawy poprzez zapis „dokonywanie zmian planu wszystkich wydatków (...)”, podczas gdy ustawa dopuszcza upoważnienie o charakterze węższym w brzmieniu: „(...) do dokonywania przeniesień planowanych wydatków (...)”;
- zawarte w § 8 pkt 5 upoważnienie Wójta Gminy do „prawnego zabezpieczania w roku 2022 zobowiązań warunkowych w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową lub innej prawnie dopuszczalnej formie (...)” nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Z postanowień art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy jedynie ustalenie maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym. Podstawę do udzielenia przez samorząd terytorialny zabezpieczeń prawidłowego wykonania zobowiązań stanowi art. 94 u.f.p. Zgodnie z językową wykładnią przepisu art. 94 ust. 1 „poręczenie” należy rozumieć znacznie szerzej niż wynika to z przepisów kodeksu cywilnego. Obejmuje ono, oprócz instytucji określonej w przepisach kodeksu cywilnego (art. 876–887), także poręczenie wekslowe, poręczenie czekowe oraz umowne gwarancje, mające za przedmiot zapłatę lub prawidłowe wykonanie zobowiązania umownego. Na podstawie art. 94 ust. 1 i 2 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji z uwzględnieniem przepisów tej ustawy;
- brak wyodrębnienia w części normatywnej projektu uchwały budżetowej opłat pobieranych za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczenia, które to dochody i wydatki podlegają określeniu na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p. jako szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw.

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Burmistrz jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Gminy.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

Danuta Frydlewicz-Pierucka