

Uchwała nr XV/126/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich
projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2023

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 238 ust. 3 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 we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Zarzecka — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię negatywną

o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2023.

Uzasadnienie

Z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, 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.

Na podstawie przedłożonego 15 listopada 2022 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2023 wraz z uzasadnieniem Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. W projekcie budżetu na 2023 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:
 - dochody ogółem w kwocie 123.519.698 zł,
 - wydatki ogółem w kwocie 138.557.658,10 zł,
 - deficyt budżetu w kwocie 15.037.960 zł,
 - przychody ogółem w kwocie 19.668.736,22 zł,
 - rozchody ogółem w kwocie 4.630.776,12 zł.
2. Dochody bieżące określono w kwocie 91.355.922 zł, a wydatki bieżące w kwocie 90.469.440,39 zł, co oznacza zachowanie relacji, o której mowa w art. 242 u.f.p.
3. Deficyt budżetu zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.
4. W 2023 r. zaplanowano przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w kwocie 1.143.458,55 zł Z wyliczenia dokonanego w oparciu o dane przedstawione w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2022 r. (załącznik nr 1 kolumna „Wykonanie 2022”) nie wynika, aby Gmina posiadała do dyspozycji w roku 2023 środki we wskazanej kwocie. Dane w zakresie dochodów i wydatków budżetu w kolumnie „Wykonanie 2022” wykazano na poziomie wykonania na koniec III kw. 2022 roku. Nie wypełniono również danych w zakresie przychodów, rozchodów i zadłużenia Gminy. Zwraca się uwagę na potrzebę urealnienia danych przewidywanego wykonania 2022 roku. Skład Orzekający jednocześnie wskazuje, że w przypadku niezrealizowania przychodów z tytułu wolnych środków w prognozowanej wielkości konieczne będzie ograniczenie wydatków budżetu.

5. Wydatki na wpłaty na rzecz izb rolniczych zaplanowano w kwocie 49.730 zł, tj. poniżej 2% wpływów z podatku rolnego.
6. Określone w § 7 projektu uchwały przeznaczenie środków, jest niezgodne z nazwą i treścią powołanego w nim załącznika nr 5. W § 7 projektu jest: „Określa się dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, zgodnie z załącznikiem nr 5”, a wg załącznika nr 5 jest „Dochody i wydatki na zadania realizowane na mocy porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego w 2023 r.”.
7. W § 8 projektu uchwały określono błędną kwotę dotacji w kwocie 7.435.000 zł, zamiast 11.305.500 zł.
8. Jak wynika z § 11 projektu uchwały dochody z tytułu opłat pobieranych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 poz. 2556) i wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska zaplanowano w kwocie 25.000 zł. Jak natomiast wynika z załącznika nr 1 do projektu uchwały dochody z tytułu wpływów z tych opłat zaplanowano w kwocie 45.000 zł (dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” § 0690 „Wpływy z różnych opłat”). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.
9. Określony w § 14 pkt 2 projektu uchwały limit zobowiązań z tytułu emitowanych papierów wartościowych w kwocie 19.668.736,22 zł, w tym na finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 15.037.960,10 zł, przewyższa odpowiednio kwotę planowanych przychodów pochodzących ze sprzedaży papierów wartościowych (18.525.277,67 zł) i określoną w projekcie budżetu kwotę przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych będącą źródłem finansowania deficytu budżetu wynikającą z § 2 projektu uchwały (13.894.501,55 zł).
10. W projekcie budżetu zaplanowano dochody z tytułu dotacji celowej w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” § 6630 „Dotacja celowa otrzymana od samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w kwocie 300.000 zł. Jednocześnie nie planuje się odpowiadających tym dochodom wydatków budżetu (w tym dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej). Brak objaśnień w tym zakresie.
11. Zaplanowane wydatki w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” rozdziale 92120 „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami” na dotację na zabytki należy klasyfikować w § 657 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”, zamiast w § 6230 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”.

Z projektem uchwały budżetowej przedłożony został projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2023–2042. W 2023 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków 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., wynosi 10,20%, i jest wyższa odpowiednio: o 1,44 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy określonego na poziomie 8,76% z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. oraz o 2,62 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty określonego na poziomie 7,58% z uwzględnieniem danych wykazanych w kolumnie „Wykonanie 2022”.

Przewidywana wg projektu uchwały kwota długu na koniec 2023 r. wynosi 85.160.859,23 zł. Relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, wynosi odpowiednio: w 2023 r. 101,95%, w 2024 r. 100,49%, a w 2025 r. 93,02%.

Jak wynika z art. 243 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
- 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

– do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Powyższego ograniczenia nie stosuje się w przypadkach i na zasadach określonych w art. 243 ust. 3, 3a i 3b u.f.p.

Jak wynika natomiast z art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p. dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych – wartości wykonane za ten rok. Wykonanie roku budżetowego 2022 będzie miało zatem wpływ na ostateczny dopuszczalny poziom spłat w 2023 roku.

Sposób wyliczenia relacji określonej w art. 243 u.f.p. został istotnie zmieniony art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500 i z 2021 r. poz. 1927), art. 15 zob. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.), art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400 oraz z 2021 r. poz. 1104 i 1901), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583, z późn. zm.), art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1695, 1967 i 2236), art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964) i art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 1550).

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej nie wynika, aby Gmina miała podstawy do zastosowania ustawowych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań. W całym okresie prognozy długu nie wykazano takich wyłączeń.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964):

1. Relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, może być niezachowana w latach 2023-2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

2. W latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowych dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.
3. Niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie, o których mowa w art. 91 ust. 2, art. 230 ust. 3 i 4 oraz art. 246 ustawy zmienianej w art. 2, ocenia również wpływ niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych.

W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. oraz art. 7 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja, o której mowa w tych przepisach, nie będzie zachowana.

Opracowanie projektu uchwały budżetowej na 2023 rok, z którego wynika, że realizacja tak uchwalonego budżetu spowoduje przekroczenie w 2023 r. relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., oznacza, że projekt został opracowany z istotnym naruszeniem tego przepisu. W uzasadnieniu do projektu budżetu nie odniesiono się do stopnia niezachowania tej relacji w 2023 r. i wpływu jej niezachowania na realizację zadań publicznych przez Gminę. W objaśnieniach załączonych do wieloletniej prognozy finansowej jednym zdaniem wskazano, że „Wskaźnik zobowiązań dla roku 2023 zostanie spełniony w efekcie przeprowadzenia procesu restrukturyzacji długu oraz ograniczeniu wydatków”.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w kolejnych latach objętych prognozą (2024–2042) obliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków 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., nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy. Należy przy tym zauważyć, że w latach 2024, 2026–2028 relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Wskaźnik spłaty w roku 2024 wynosi 7,56%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia Gminy wynoszącym 9,11% z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. i 7,93% z uwzględnieniem danych z kolumny „Wykonanie 2022”, w latach 2026-2028 odpowiednio 5,79%, 6,05% i 6,64%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,67%, 7,57% i 8,13% uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. oraz 5,80%, 6,71%, 7,26% z uwzględnieniem danych z kolumny „Wykonanie 2022”. Skład Orzekający zatem podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować również w kolejnych latach niezachowanie relacji, o której mowa z art. 243 u.f.p. O możliwości utrzymania w kolejnych latach prognozy relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Założono, że w latach 2024–2042 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się odpowiednio w wysokości od 7,3 mln zł do 8,6 mln zł (przy planowanej na 2023 rok nadwyżce w wysokości 0,9 mln zł). W 2024 r. w porównaniu do 2023 r. przewiduje się wzrost dochodów bieżących o 2,1 mln zł (2,3%) i obniżenie wydatków bieżących o 5,3 mln zł (5,9%). Przy takim założeniu dynamiki dochodów i wydatków bieżących w 2024 r. nadwyżka operacyjna w porównaniu do roku poprzedniego wzrasta o 7,4 mln zł (z 0,9 mln zł do 8,3 mln zł). Podkreślenia wymaga, że w latach 2016–2021 wykonanie nadwyżek operacyjnych kształtowało się na poziomie od 2,1 mln zł do 3,5 mln zł. W kolumnie „Wykonanie 2022” wykazano wykonanie za III kw. 2022 r. w wielkości deficytu operacyjnego na poziomie 4,1 mln zł. Należy zauważyć, że kwota wykonanego deficytu operacyjnego na koniec 2022 r. może ulec zwiększeniu. Zgodnie bowiem z uchwałą Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie nr LIV/356/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie Uchwały Budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2022 rok wraz ze zmianami na dzień 9 grudnia 2022 r. planowany deficyt operacyjny zaplanowano na poziomie 5,7 mln zł (znacznym wzrostem z kwoty 1,6 mln zł planowanej na III kw. 2022 r.). Skład Orzekający zauważa, że uzyskanie nadwyżek operacyjnych w latach 2024–2042 na podanym poziomie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości. Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do realności pozyskania ww. nadwyżek operacyjnych. Objaśnienia zawierają bardzo ogólnie informacje w zakresie dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów, wyniku budżetu i zadłużenia, nie odnoszące się do konkretnych wielkości przyjętych przez Gminę.

W latach 2023 i 2024 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 5,5 mln zł i 0,9 mln zł (wykonanie w latach 2020 i 2021 i za III kw. 2022 r. na poziomie odpowiednio: 3,1 mln zł, 2,5 mln zł i 3,6 mln zł). W przypadku niewykonania dochodów ze sprzedaży majątku w 2023 r. na założonym poziomie konieczne będzie ograniczenie wydatków budżetu, a nadwyżka operacyjna powinna być zrealizowana na poziomie umożliwiającym pokrycie ewentualnego ubytku w dochodach budżetu z tego tytułu.

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Burmistrz jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich. Jak wynika z art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych negatywna opinia o projekcie budżetu nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty.

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

Ewa Zarzecka