

Uchwała nr 1/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 8 stycznia 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/136/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie opinii
o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska
przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala

odwołanie Burmistrza Jaworzyny Śląskiej od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/136/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021.

Uzasadnienie

Odwołanie Burmistrza Jaworzyny Śląskiej (pismo znak FB.3010-1/20 z dnia 22 grudnia 2020 r.) od negatywnej opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021, wyrażonej w uchwale nr XIII/136/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r., wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 grudnia 2020 roku.

Skład Orzekający, wydając negatywną opinię o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021–2037 (dalej WPF), wskazał na:

1) rozbieżności pomiędzy kwotami wydatków zmniejszających dług — w części dotyczącej spłaty zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych zaciągniętych po 1 stycznia 2019 r. uwzględnianej przy obliczaniu relacji z art. 243 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.” — ujętymi w projekcie WPF i w projekcie uchwały budżetowej (w projekcie WPF kwota 82.908,52 zł, a w projekcie budżetu na rok 2021 kwota 104.585 zł);

2) niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p.; Skład Orzekający ustalił, że „Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań dla roku 2021 wynosi 7,97% przy planowanym łącznym wskaźniku spłaty wyliczonym na podstawie danych ujętych w projekcie uchwały budżetowej 8,03% i 7,96% wyliczonym w oparciu o wartości ujęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej. Natomiast różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań a planowanym łącznym wskaźnikiem spłaty dla roku 2022 wynosi 0,68”;

3) zaplanowanie w 2021 r. dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 2.080.380 zł, co w ocenie Składu Orzekającego „obarczone jest dużym ryzykiem, bowiem dochody z tego tytułu w latach 2017–2019 wykonane zostały w kwotach: 553.604,04 zł, 620.847,77 zł i 287.283,05 zł, a za III kw. 2020 r. 57.089,38 zł (przy planie 3.589.697,75 zł); ponadto Skład Orzekający zwrócił uwagę, że „dochody ze sprzedaży majątku należy planować w wielkościach realnych do uzyskania. Dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 u.f.p.”;

4) prognozowanie w latach 2021 i 2022 obniżenia wydatków budżetowych bez uzasadnienia przyjętych wartości (w projekcie WPF wydatki bieżące w 2021 r. zaplanowano w kwocie 48.703.403,81 zł, a w 2022 r. w kwocie 46.119.430,85 zł, przy planowanych w 2020 r. w kwocie 50.868.569,16 zł); Skład Orzekający zwrócił uwagę, że „realność planowania wydatków bieżących jest istotna z uwagi na przyjęte w WPF założenia dotyczące spłat zadłużenia, z których wynika, że w latach 2021–2037 spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych zobowiązań dłużnych będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej, tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi”.

Dodatkowo Skład Orzekający w uzasadnieniu negatywnej opinii wskazał, że w 2021 r. planowana jest nadwyżka operacyjna w kwocie 255.651,41 zł, przy planowanym w 2020 r. deficycie operacyjnym w kwocie 2.121.489,28 zł, oraz że „nadwyżka operacyjna ma przełożenie na wzrost wskaźnika jednorocznego wynikającego z art. 243 u.f.p., a w konsekwencji wpływa na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych” oraz że wykonanie budżetu za rok 2020 będzie miało wpływ na zachowanie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. (określającej możliwość spłaty długu).

Burmistrz Jaworzyny Śląskiej nie zgodził się z zarzutami stawianymi w negatywnej opinii o projekcie WPF i projekcie uchwały budżetu na rok 2021 i przedstawił stanowisko w tej sprawie. Wniósł o uwzględnienie dodatkowych informacji, a w szczególności opisanych w odwołaniu ustaleń dotyczących niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., oraz o zmianę opinii o projekcie WPF i projekcie uchwały budżetowej na rok 2021.

Odnośnie do zarzutu sporządzenia projektu uchwały budżetowej Gminy Jaworzyna Śląska na rok 2021 z naruszeniem w sposób istotny przepisów art. 243 ust. 1 u.f.p. Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi wydatków ujętych w projekcie uchwały budżetowej i projekcie uchwały w sprawie WPF w zakresie wydatków zmniejszających dług, tj. spłat zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, wynikają z błędnej klasyfikacji budżetowej wydatków zastosowanej do tytułów dłużnych powstałych przed 1 stycznia 2019 roku. Wskazał, że prawidłowa kwota jaka powinna być wykazana w WPF i w projekcie uchwały budżetowej wynosi 57.908,52 zł. Ponadto przedstawił wyliczenie wskaźnika spłaty zobowiązań (relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. — poz. 8.1 WPF) z uwzględnieniem ww. kwoty wydatków zmniejszających dług, z którego wynika, że wskaźnik ten — obliczony dla roku 2021 — wynosi 7,89%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań wynoszącym 7,97% (limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 u.f.p., po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan III kw. roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy — wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat — poz. 8.3 WPF).

W odwołaniu Burmistrz przedstawił przewidywane wykonanie w 2020 r. wybranych wielkości budżetowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku oraz wydatków bieżących. Ponadto wskazał, że niska realizacja dochodów ze sprzedaży majątku za III kw. 2020 r. spowodowana była problemami wynikającymi z obostrzeń spowodowanych COVID-19 oraz że sytuacja w IV kw. 2020 r. uległa zmianie. „Wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku za 11 miesięcy roku 2020 wynosi 2.026.030,20 zł przy obecnym planie 3 539 697,75 zł [...]. Planowana realizacja wykonania budżetu będzie na wysokim poziomie blisko 70% w kwocie ponad 2,3 mln zł [...]. Reasumując, realizacja sprzedaży majątkowej w okresie ostatnich dwóch miesięcy oraz zainteresowanie kolejnymi terenami inwestycyjnymi w żaden sposób nie zagrażają wykonaniu planowanej sprzedaży na rok 2021, a wręcz prognozują znaczne jej przekroczenie”.

Z objaśnień do projektu WPF wynika, że planowane w 2021 r. dochody ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 2.080.380 zł będą pochodzić ze sprzedaży gruntów rolnych (50.000 zł), lokali mieszkalnych (100.000 zł), lokali użytkowych (100.000 zł), wpłat ze sprzedaży na raty (76.280 zł) i sprzedaży terenów inwestycyjnych o pow. 44.547 m² (1.754.100 zł).

Odnośnie do zarzutu braku uzasadnienia dla zmiany wysokości wydatków budżetowych, w tym wydatków bieżących w roku 2021, Burmistrz wyjaśnił, że w objaśnieniach do WPF wskazano

przyjęte założenia dotyczące planowania dotacji na kolejne lata (uwzględniono tylko te dotacje, które są powtarzalne, a nie incydentalne lub wynikające z realizacji zadań objętych dofinansowaniem) oraz wydatków bieżących w 2021 r. (około 95% planowanych wydatków z 2020 r.; wydatki na wynagrodzenia i pochodne w 2021 r. zaplanowano w kwocie 17.941.293,75 zł — wzrost o 4,09% w stosunku do planu na 2020 r. spowodowany m.in. podwyżkami płac nauczycieli). Ponadto wskazał tytuły i kwoty wydatków ujętych w planie wydatków bieżących wg stanu na dzień 30.09.2020 r. (ogółem kwota 50.868.569,16 zł), które są finansowane z dotacji oraz środków z Funduszu Dróg Samorządowych.

Z odwołania ponadto wynika, że w założeniach do projektu budżetu na rok 2021 również przyjęto, że ogranicza się wydatki rzeczowe do poziomu 90% planowanych wydatków wg stanu na 30.09.2020 r., ale pomniejszonych o jednorazowe (występujące incydentalnie) wydatki w roku bieżącym.

Kolegium Izby, po zapoznaniu się z projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021, opinią Składu Orzekającego nr XIII/136/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r. o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska oraz złożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej odwołaniem, stwierdziło, że podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający.

Zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, wydaje się ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Możliwość spłaty zadłużenia uzależniona jest natomiast od poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

Projekt uchwały w sprawie WPF (lub jej zmiany) jest opiniowany z uwzględnieniem wielkości budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej. Istotne jest bowiem wzajemne powiązanie danych wynikających z projektu WPF i z projektu uchwały budżetowej m.in. w zakresie długu (art. 229 u.f.p.). Z przepisów wynika wprost, że Skład Orzekający wydaje opinie na podstawie przedłożonego projektu uchwały budżetowej i projektu WPF. Oznacza to, że Skład Orzekający ocenia realność WPF na podstawie dołączonego do WPF objaśnienia przyjętych wartości (art. 226 ust. 2a u.f.p.) oraz możliwość spłaty długu (relację z art. 243 u.f.p.) na podstawie wielkości budżetowych przedstawionych w przedłożonych projektach uchwał.

Wyjaśnienia zawarte w odwołaniu, w szczególności dotyczące przewidywanego wykonania budżetu w roku 2020, ustalonego na podstawie wykonania budżetu po dniu przedłożenia projektów, nie mogą — co do zasady — stanowić podstawy do zmiany opinii wydanej przez Skład Orzekający. Przy wydaniu niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium Izby uwzględniło podaną w odwołaniu kwotę 57.908,52 zł wydatków z tytułu spłaty zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych zaciągniętych po 1 stycznia 2019 r. (poz. 10.7.2.1 WPF) oraz aktualne dane dotyczące przewidywanego wykonania w 2020 r. dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 2,3 mln zł (70% planu). Pozwoliło to na sformułowanie wniosku, że przy realizacji w 2020 r. założonych wielkości dopuszczalny wskaźnik spłaty długu (poz. 8.3 WPF) w latach następnych (2021 i 2022) ulegnie obniżeniu (w porównaniu z wielkościami przedstawionymi w odwołaniu) i wyniesie 6,66% dla 2021 r. i 6,53% dla 2022 r., co przy wskaźniku spłat w wysokości 7,89% w 2021 r. i 7,16% w 2022 r. oznacza niezachowanie relacji z art. 243 u.f.p.

Kolegium wskazuje, że podany w odwołaniu dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań dla 2021 r. w wysokości 7,97% (poz. 8.3 WPF) został obliczony z uwzględnieniem planowanych w 2020 r. dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 3.539.697,75 zł, które będą wykonane (jak wynika z odwołania) na poziomie 70% planu (w kwocie „przeszło 2,3 mln zł”).

Równocześnie Kolegium wskazuje, że opinie Składu Orzekającego nie mają charakteru wiążącego dla organów jednostki samorządu terytorialnego. Opiniowanie przedkładanych projektów

uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i uchwał o wieloletnich prognozach finansowych — na podstawie art. 13 pkt 3 i 12 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych — ma charakter kontroli wstępnej (uprzedniej), ocenie bowiem podlegają projekty uchwał. Głównym celem tej kontroli jest zapobieżenie działaniom w postaci podjęcia uchwały budżetowej bądź uchwały w sprawie WPF sprzecznych z obowiązującymi w tym zakresie normami.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło oddalić odwołanie Burmistrza Jaworzyny Śląskiej od opinii Składu Orzekającego zawartej w uchwale nr XIII/136/2020 z dnia 11 grudnia 2020 roku.

Na niniejszą uchwałę, jako kończącą postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego, nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus