

Uchwała nr 2/2021
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/137/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie
opinii o przedłożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekcie
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/137/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekcie 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 przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na rok 2021, wyrażonej w uchwale nr XIII/137/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r., wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 grudnia 2020 roku.

Skład Orzekający negatywnie ocenił przedłożony przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekt uchwały budżetowej Gminy Jaworzyna Śląska na rok 2021 z następujących powodów:

1) projekt uchwały budżetowej na rok 2021 został sporządzony z naruszeniem w sposób istotny przepisów art. 243 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.” („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”);

2) 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.”;

3) w 2021 r. prognozowana jest zmiana wysokości wydatków budżetowych bez uzasadnienia przyjętych wartości (w stosunku do planu na rok 2020 stwierdzono spadek wydatków bieżących z kwoty 50.868.569,16 zł do 48.703.403,81 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 wykonanie budżetu za rok 2020 będzie miało wpływ na zachowanie relacji określonej w art. 243 u.f.p. oraz że w razie braku możliwości uchwalenia budżetu, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p., oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych, kolegium regionalnej izby obrachunkowej — na podstawie art. 240a ust. 1 u.f.p. — wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Burmistrz Jaworzyny Śląskiej nie zgodził się z zarzutami stawianymi w negatywnej opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej 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 uchwały budżetowej na 2021 rok i projekcie WPF.

Odnosnie 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 r. 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”.

Odnosnie 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. (ok. 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 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 budżetowej Gminy Jaworzyna Śląska na rok 2021, opinią Składu Orzekającego nr XIII/137/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r. o przedłożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekcie uchwały budżetowej na rok 2021 oraz złożonym przez Burmistrza odwołaniem stwierdziło, że podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający.

Projekt uchwały budżetowej jest opiniowany z uwzględnieniem wielkości budżetowych przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (lub jej zmiany) przedłożonym wraz z projektem uchwały budżetowej. Istotne jest bowiem wzajemne powiązanie danych wynikających z projektu uchwały budżetowej i z projektu WPF 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 wydaje opinię o projekcie uchwały budżetowej oraz ocenia możliwość spłaty długu (relację z art. 243 u.f.p.) na podstawie wielkości budżetowych przedstawionych w przedłożonych projektach uchwał w sprawie budżetu i w sprawie WPF.

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 2021 r. ulegnie obniżeniu (w porównaniu z wielkością przedstawioną w odwołaniu) i wyniesie 6,66%, co przy wskaźniku spłat w wysokości 7,89% 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”). Przy obliczaniu relacji, o których mowa w art. 243 ust. 1 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, z tym że do obliczenia relacji dla poprzednich lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych (art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p.).

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.

Wydanie negatywnej opinii o projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty (zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

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/137/2020 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