

Uchwała nr 4/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 stycznia 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/141/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie
opinii o przedłożonym przez Burmistrza Obornik Śląskich projekcie
uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie 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 Obornik Śląskich od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/141/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Obornik Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021.

Uzasadnienie

Odwołanie Burmistrza Obornik Śląskich (pismo znak BiF 3364/243/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r.) od pozytywnej z zastrzeżeniami opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym przez Burmistrza Obornik Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021, wyrażonej w uchwale nr IV/141/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r., wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 31 grudnia 2020 roku.

Skład Orzekający pozytywnie z zastrzeżeniami ocenił przedłożony przez Burmistrza Obornik Śląskich projekt uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021. W opinii wskazano między innymi, że:

1) źródłem finansowania planowanego na 2021 rok deficytu będą przychody z emisji obligacji komunalnych, środków, o których mowa „w art. 27 ust. 2 pkt 8” 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.”, oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.; w przypadku niezrealizowania przychodów z tytułu ww. środków konieczna będzie zmiana planowanych wielkości budżetowych;

2) z przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaciągnięcie zobowiązania stanowiącego źródło finansowania deficytu planowanego na 2021 rok spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2021 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2020 r. (z kwoty 45.509.899,46 zł do kwoty 48.500.000 zł); na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej; planowana na 2021 rok relacja spłat zobowiązań finansowych, wydatków na obsługę długu oraz potencjalnych spłat wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., wynosi 6,00%, a dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia Gminy 12,31% (przy uwzględnieniu wartości planowanych na III kw. 2020 r.); w 2021 r. na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy istotny wpływ miały wskaźniki jednoroczne za lata 2018 i 2019, wynoszące odpowiednio 18,3% i 13,8%; w latach 2020 i 2021 wskaźniki jednoroczne mają wynieść odpowiednio 6,2% i 7,2%, co będzie miało wpływ na obniżenie wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia Gminy, o którym mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach budżetowych;

3) z przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2026–2029 relacja spłat zobowiązań finansowych do dochodów bieżących, o której mowa w art. 243 u.f.p., będzie kształtować się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p.; o możliwości utrzymania zdolności spłaty zadłużenia Gminy określonej art. 243 u.f.p. w poszczególnych latach objętych prognozą zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na założonym w projekcie uchwały poziomie, a w szczególności realizacja prognozowanych nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) oraz dochodów z tytułu sprzedaży majątku; w projekcie uchwały założono, że nadwyżki operacyjne będą kształtować się na poziomie od 3 mln zł w 2022 r. do 11,3 mln zł w 2032 r. (przy uzyskanych w latach 2018 i 2019 w wysokości 4,5 mln zł i 4,2 mln zł oraz planowanych do uzyskania w latach 2020 i 2021 w wysokości 2,1 mln zł i 0,9 mln zł); według projektu uchwały w 2022 r. wydatki bieżące będą niższe od planowanych na 2021 rok o 1,6%; w kolejnych latach planowany jest ich nieznaczny wzrost; wartość tych wydatków do 2023 r. będzie jednak nadal utrzymywała się na poziomie niższym od planowanego na 2021 rok; Skład Orzekający wskazał w związku z powyższym na konieczność podjęcia działań zmierzających do poprawy zdolności generowania nadwyżki operacyjnej w latach objętych prognozą.

W odwołaniu Burmistrz Obornik Śląskich nie zgodził się z tak dokonaną oceną projektu uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021 i wniósł o wydanie opinii pozytywnej o ww. projekcie uchwały.

Uzasadniając powyższy wniosek Burmistrz Obornik Śląskich sformułował następujące zarzuty:

1) w odniesieniu do zawartego w opinii wskazania dotyczącego konieczności zmiany wielkości budżetowych w przypadku niezrealizowania przychodów z tytułu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p., w odwołaniu podkreślono, że na etapie planowania projektu budżetu możliwe jest skalkulowanie wartości wolnych środków pochodzących z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych; powyższe zostało przedstawione organowi nadzoru w piśmie z dnia 14 grudnia 2020 r.; wskazano w nim, że w związku z „nadwykonaniami” dochodów budżetowych wynik operacyjny będzie wyższy od planowanego; w tej części opinii powołano art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), który faktycznie odnosi się do zakresu zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej;

2) w związku ze sformułowaniem w opinii zastrzeżeniem dotyczącym konieczności realizacji wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Burmistrz podniósł, że „Skład Orzekający zwrócił uwagę, że przy prognozowaniu wielkości budżetowych na rok 2021 zachowana została relacja, o której mowa w art. 242 u.f.p. jak również wskazał, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na prognozowanych przez Gminę Oborniki Śląskie poziomach przedstawionych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej”; Skład Orzekający formułując powyższe zastrzeżenie nie zbadał sytuacji finansowej Gminy Oborniki Śląskie w trzech latach poprzedzających rok 2021; ze sprawozdań budżetowych Rb-NDS za lata 2018 i 2019 oraz 2020 (III kw.) jak również z opinii Składu Orzekającego o wykonaniu budżetu Gminy Oborniki Śląskie za lata 2018 i 2019 i pierwsze półrocze 2020 wynika jednoznacznie, że Gmina zrealizowała planowane wartości budżetowe w stopniu wyższym od planowanego, co miało bezpośredni wpływ na zachowanie relacji, o której mowa w art. 242 u.f.p., jak również lepsze procentowo wykonanie wskaźnika jednorocznego, o którym mowa w art. 243 u.f.p.;

3) odnośnie do sformułowanego w opinii wskazania, że w latach 2020 i 2021 wskaźniki jednoroczne mają wynieść odpowiednio 6,2% i 7,2%, co będzie miało wpływ na obniżenie wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy Oborniki Śląskie w kolejnych latach, Burmistrz podniósł, że o wysokości wskaźników jednorocznych, jakie wystąpią w latach 2020 i 2021, zdecydują wielkości wykonane, a nie planowane wielkości budżetowe;

4) w związku z zawartym w opinii wskazaniem konieczności podjęcia działań zmierzających do poprawy zdolności generowania nadwyżki operacyjnej w latach objętych prognozą Burmistrz

podniósł, że w trzech kolejnych latach, tj. latach 2022–2024, zaplanowane nadwyżki budżetowe nie przekraczają wartości uzyskanych w latach 2018 i 2019 i wynoszą odpowiednio: w 2022 r. — 3.005.951,77 zł; w 2023 r. — 3.947.823,27 zł; w 2024 r. — 3.819.190,83 zł, co jednoznacznie wskazuje na zachowanie zasad „bezpiecznego planowania”, albowiem zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 227 ust. 1 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a wartości w niej przyjęte zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 229 u.f.p. powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, po zapoznaniu się z projektem uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021, opinią Składu Orzekającego nr IV/141/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Obornik Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021 oraz złożonym przez Burmistrza Obornik Śląskich 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 regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych wynika wprost, że Skład Orzekający wydaje opinie na podstawie przedłożonego projektu uchwały budżetowej i projektu WPF. Oznacza to, że wydaje on 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.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego wskazania na konieczność zmian wielkości budżetowych w przypadku niezrealizowania stanowiących źródło finansowania deficytu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p., podkreślenia wymaga, że nie miało ono charakteru zastrzeżenia rzutującego na charakter opinii. Jego zawarcie w opinii wynikało z istoty tych środków, tj. z faktu, że ostateczne ustalenie ich wartości możliwe jest dopiero po zamknięciu roku budżetowego. Podkreślić jednocześnie należy, że zawarcie tego wskazania w opinii dotyczącej projektu uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na 2021 rok było uzasadnione tym bardziej, że z przedstawionych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wielkości dotyczących przewidywanego wykonania 2020 r. nie wynikała możliwość uzyskania środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p., w wysokości, w której środki te zostały zaplanowane jako przychód roku 2021. Podstawą dokonywania oceny projektów uchwał są wartości przedstawione w tych projektach. Dodatkowo składane wyjaśnienia mogą zostać wzięte pod uwagę przy dokonywaniu takiej oceny. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że zawarte w piśmie z dnia 14 grudnia 2020 r. wyjaśnienia dotyczą wolnych środków, tymczasem w finansowanie deficytu oprócz wolnych środków w wysokości 800.164 zł włączono niewykorzystane środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., w kwocie 1.899.836 zł.

W odwołaniu od opinii Składu podniesiono, że na etapie planowania projektu budżetu możliwe jest skalkulowanie wartości wolnych środków. Stwierdzenie to w ocenie Kolegium potwierdza, że możliwe jest zaprezentowanie w projektach przedkładanych uchwał wartości pozwalających na zweryfikowanie prawidłowości obliczenia ujętych w tych projektach wartości ww. środków.

W kwestii powołania w opinii Składu Orzekającego art. 27 ust. 2 pkt 8 u.f.p. Kolegium przyjmuje, że miało ono charakter błędu pisarskiego, co w kontekście powołania tej jednostki redakcyjnej ustawy jest oczywiste ze względu na wskazanie przez organ wykonawczy źródeł finansowania deficytu zdefiniowanych w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p.

W odniesieniu do zarzutu wymienionego w pkt 2 odwołania w ocenie Kolegium opinia Składu Orzekającego nie koncentruje się wyłącznie na kształtowaniu się wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia Gminy, o którym mowa w art. 243 u.f.p., w 2021 roku. W opinii Skład Orzekający wskazał bowiem, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie

spłaty długu, którego wartość na koniec 2021 r. wyniesie 48.500.000 zł) istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Z powyższego wynika, że sformułowane w tej części opinii zastrzeżenie odnosi się do lat następujących po 2021 roku. Skład Orzekający zbadał także sytuację finansową Gminy Oborniki Śląskie w trzech poprzedzających rok 2021 latach. Powyższe potwierdza treść samej opinii (podano w niej bowiem, że wskaźniki jednoroczne za lata 2018 i 2019 wyniosły odpowiednio 18,3% i 13,8%, natomiast w 2020 r. wskaźnik ten ma wynieść 6,2%). Podane w opinii Składu wartości wskaźnika wynikają z przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (poz. 8.2).

W odniesieniu do zarzutu sformułowanego w pkt 3 odwołania podkreślenia wymaga, że wskazana w opinii wartość wskaźników jednorocznych w 2020 r. i w 2021 r. wynika z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W przypadku 2020 r. została ona ustalona w oparciu o podane w tym projekcie przewidywane wykonanie 2020 r., natomiast w przypadku 2021 r. w oparciu o wartości planowane na 2021 rok. Tak ustalone wartości wskaźników jednorocznych stanowiły na dzień wydania opinii podstawę dokonywania dalszych ocen, tj. oceny kształtowania się parametrów, na które wskaźniki te mają wpływ.

Kolegium wskazuje jednocześnie, że przy ocenie projektu uchwały budżetowej na 2021 rok pozbawione podstawy byłoby przyjęcie sformułowanego w odwołaniu założenia, że o wartości wskaźnika jednorocznego w 2021 r. zdecydują wartości wykonane, a nie planowane wielkości budżetowe. Wartości wykonane będą decydować o wartości wskaźnika jednorocznego w 2021 r. — dopiero gdy zostaną wykonane.

W odniesieniu do zarzutu sformułowanego w pkt 4 odwołania podkreślenia wymaga, że w opinii Skład Orzekający odniósł się do wartości nadwyżek operacyjnych w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową. W opinii wskazano bowiem, że w projekcie uchwały założono, że nadwyżki operacyjne będą kształtować się na poziomie od 3 mln zł w 2022 r. do 11,3 mln zł w 2032 r. (przy uzyskanych w latach 2018 i 2019 w wysokości 4,5 mln zł i 4,2 mln zł oraz planowanych do uzyskania w latach 2020 i 2021 w wysokości 2,1 mln zł i 0,9 mln zł).

Zgodnie z art. 227 ust. 1 i 2 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Powyższe oznacza, że przy wydawaniu opinii o projektach uchwał ocenie podlega kształtowanie się wielkości budżetowych mających wpływ na wysokość wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia Gminy w całym okresie spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

W odwołaniu wskazano na wartość nadwyżek w latach 2022–2024 oraz podano, że są one niższe od tych, które uzyskano w latach 2018 i 2019, co ma świadczyć o ostrożności w planowaniu. Analiza kształtowania się nadwyżek operacyjnych wykazanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wskazuje jednak, że nadwyżki planowane w tych latach są wyższe od tych, które planuje się osiągnąć w latach bezpośrednio je poprzedzających (2020 i 2021). Wskazania wymaga ponadto, że ich utrzymanie na poziomie wyższym od planowanego na lata 2020 i 2021 uzależnione jest od realizacji niższych niż realizowane do tej pory wydatków bieżących, tj. przy założeniu, że zostaną zrealizowane założenia wskazane w objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Podkreślenia wymaga, że w latach 2026–2032 nadwyżki operacyjne prognozowane są na poziomie od 5,6 mln zł do 11,4 mln zł.

Opinie Składu Orzekającego nie mają charakteru wiążącego dla organów jednostki samorządu terytorialnego. Opiniowanie przedkładanych projektów uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego ma charakter kontroli wstępnej (uprzedniej), ocenie bowiem podlegają projekty uchwał.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło oddalić odwołanie Burmistrza Obornik Śląskich od opinii Składu Orzekającego zawartej w uchwale nr IV/141/2020 z dnia 16 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