



Uchwała Nr 4200/I/272/2021

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 14 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk
Członkowie Krystyna Zawiaślak
 Bernadeta Dziedziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła projekcie uchwały budżetowej Miasta Wisła na 2022 rok - z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie :

Burmistrz Miasta Wisła przedłożył w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach projekt uchwały budżetowej Miasta Wisła na 2022 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi. Projekt przedłożono w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

Dodatkowo w dniu 8 grudnia 2021 r. Burmistrz Miasta Wisła przesłał do tut. Izby pismo Nr FN.1713.12.2021.DC, datowane na dzień 8 grudnia 2021 r., zawierające wyjaśnienia w sprawie przedłożonego projektu zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła, co posiada bardzo istotny związek z przedstawionym do zaopiniowania projektem uchwały budżetowej. W treści

przesłanego pisma podniesiono, że zarządzeniem Nr OR.0050.208.202 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. został przyjęty projekt uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła, mającej obowiązywać od roku 2022, sporządzony na podstawie uzgodnionej prognozy planów finansowych Urzędu Miejskiego w Wiśle i jednostek budżetowych Miasta Wisła, stanowiących podstawę generowania tabel budżetowych i treści uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022. Z kolei zarządzeniem Nr OR.0050.209.2021 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. zostały przyjęte projekty uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022, zawierający autopoprawkę wynikającą ze zidentyfikowania płatności ze środków europejskich dotyczących dwóch projektów realizowanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (kwota 0,7 mln zł w dziale 852) oraz wpływów z urzędów skarbowych z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych osób fizycznych (kwota 0,3 mln zł w dziale 756), co umożliwiło zmniejszenie o kwotę 1 mln zł przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. W ślad za tym zarządzeniem niezwłocznie zostało podjęte zarządzenie nr Or.0050.212.2021 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. "zmieniające zarządzenie Nr OR.0050.208.2021 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. w sprawie projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Wisła", które uwzględniało skutek w/w autopoprawki. Jak sygnalizuje Burmistrz Miasta „Niefortunnie dokument ten został omyłkowo pominięty w procesie przesyłania do Regionalnej Izby Obrachunkowej”. W związku z zaistniałą sytuacją Burmistrz Miasta złożył wniosek o uwzględnienie tych wyjaśnień w toku opiniowania przedstawionych projektów.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonując analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Przedłożone w pierwotnym terminie projekty obu tych aktów zawierały istotny mankament w postaci różnicy w wysokości dochodów ogółem, dochodów bieżących oraz wyniku budżetu w kwocie 1 mln zł. Tym samym nie spełniały one wskazanego wymogu zgodności obu projektów w przywołanym wyżej przepisie ustawy. Skład dokonując analizy zaistniałej sytuacji ocenił, że wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Miasta Wisła, wskazujące przyczynę występujących rozbieżności, należało uznać za wiarygodne. Dodatkowo uwzględniając instrukcyjny charakter ustawowego terminu określonego w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd (wójt, burmistrz, prezydent) jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy oraz uwzględniając okoliczność związaną z brakiem wydania - według stanu faktycznego na dzień 8 grudnia 2021 r. - stosownej opinii dot. przedłożonego projektu uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022, Skład Orzekający, dokonując oceny przedłożonego projektu uchwały budżetowej, postanowił uwzględnić przy opiniowaniu tego dokumentu korektę danych dokonaną w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z przesłanym w dniu 8 grudnia 2021 r. ww. dokumentem przez Burmistrza

Miasta Wisła, uznając występujące rozbieżności kwotowe pomiędzy projektami budżetu i wieloletniej prognozy finansowej za skorygowane, zgodnie z przedstawionym wyjaśnieniem. Skład zwraca jednak uwagę, że przy opracowywaniu stosownych projektów uchwał w sprawie budżetu gminy i wieloletniej prognozy finansowej należy bezwzględnie dochować odpowiedniej staranności, aby na wskazany ustawowo dzień przedłożenia takich projektów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponował rzetelnymi danymi finansowymi oraz odpowiednią perspektywą czasową do przeprowadzenia stosownych analiz, umożliwiających podjęcie właściwej uchwały budżetowej w terminie wskazanym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2022 rok wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi.

Skład ustalił i zważył, co następuje:

1. Projekt uchwały budżetowej na 2022 rok został opracowany na podstawie przepisów wyżej powołanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie zaplanowano:

- dochody budżetu w wysokości 64.000.000,00 zł, w tym bieżące: 54.550.000,00 zł,
- wydatki budżetu w wysokości 76.000.000,00 zł, w tym bieżące: 56.146.947,00 zł,
- przychody budżetu w wysokości 14.453.622,91 zł,
- rozchody budżetu w wysokości 2.453.622,91 zł.

2. Podstawowe wielkości budżetowe, tj. dochody i wydatki oraz przychody i rozchody zostały zaplanowane w odpowiedniej szczegółowości.

3. Przedłożony projekt budżetu jest zrównoważony i określa kwotę planowanego deficytu budżetu w wysokości - 12.000.000,00 zł oraz wskazuje źródła sfinansowania tego deficytu.

4. Projekt obejmuje wymagane załączniki i został opracowany na podstawie regulacji wynikającej z art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Skład Orzekający dostrzegł jednak w tym dokumencie wiele mankamentów oraz nieprawidłowości i w związku z tym zwraca uwagę na konieczność ich skorygowania. Przede wszystkim należy zauważyć, że część zapisów zamieszczonych w projekcie uchwały budżetowej jest całkowicie bezprzedmiotowa i powoduje w istocie brak przejrzystości tego dokumentu, gdyż zawiera kwoty zerowe, co oznacza, że takie poszczególne pozycje nie są planowane, a tym samym nie ma podstaw do ich wykazywania w uchwale. Dotyczy to w szczególności: wydatków wskazanych w § 1 ust. 3 pkt 5, źródeł finansowania deficytu wyspecyfikowanych w § 2 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 6 i 7, kwot przychodów planowanych w § 2 ust. 2 pkt 1,2 i 4, kwot rozchodów wykazanych w § 2 ust. 3 pkt 2, limitów zobowiązań ustalonych w § 6 ust. 1 pkt 2b - d, pkt 3 oraz ust. 3. W pozycjach tych nie planuje się

żadnych kwot. Ponadto również w części załączników i tabel dołączonych do projektu uchwały zawarto kwoty zerowe, tj. takie które nie są planowane w budżecie. Bardzo istotnym mankamentem jest m.in. imienne wskazanie konkretnych nazw niepublicznych placówek przedszkolnych w zał. Nr 1 - Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu miasta na 2022 r. - które nie otrzymają dotacji (wpisano kwoty zerowe).

Tego rodzaju zapisy nie korespondują z systemem ukształtowanym w przepisach ustawy o finansach publicznych i powinny zostać bezwzględnie usunięte z projektu przyszłej uchwały budżetowej. Również tabela M - Wydatki w budżecie miasta na 2022 r. podlegające konsultacjom społecznym w trybie „budżetu obywatelskiego”, analizowana w związku z zapisem § 3 ust. 3 projektu uchwały, jest całkowicie bezprzedmiotowa, gdyż nie zawiera żadnych danych, a tym samym nie ma uzasadnienia do jej ujęcia w ramach przyszłej uchwały budżetowej. Zapis § 4 ust. 3 projektu jest również zbędny, gdyż w Mieście Wisła nie funkcjonuje samorządowy zakład budżetowy. Wadliwy jest również zapis § 5 dot. funduszu sołeckiego, ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.) rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazania Skład wyraźnie podkreśla, że w treści art. 212 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który określa formalny i merytoryczny kształt uchwały budżetowej, zawarto zarówno obligatoryjne, jak i fakultatywne elementy tegoż aktu. W związku z tym organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, opracowując projekt takiej uchwały, winien dostosować jego kształt i zakres poszczególnych fakultatywnych elementów składowych uchwały budżetowej do własnych uregulowań organizacyjnych i konkretnych realiów finansowych, związanych z konstruowaniem budżetu.

Skład sygnalizuje ponadto, że zapisy zamieszczone w § 8 projektu uchwały dotyczą zasad związanych z wykonywaniem budżetu i nie powinny być zamieszczone w treści uchwały budżetowej, gdyż brak jest wyraźnych podstaw prawnych wynikających z art. 211 i 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do ich ujmowania w uchwale budżetowej. Materia zasad wykonywania budżetu jest uregulowana w art. 247 - 264 ustawy o finansach publicznych, a zgodnie z art. 247 ust.1 tej ustawy, budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd (wójt, burmistrz, prezydent) i do jego kompetencji należą sprawy dotyczące wykonywania budżetu. Ponadto budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem uchwalanym na rok budżetowy i jego postanowienia nie mogą dotyczyć dochodów i wydatków poprzednich lat budżetowych. W związku z powyższym zapisy zawarte w § 8 nie powinny znaleźć się w treści przyszłej uchwały budżetowej.

5. Kwoty zaplanowanych rezerw spełniają wymogi, o których mowa w art. 222 ust. 1 - 3 ustawy o finansach publicznych oraz z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856 z późn. zm.).

6. Projekt budżetu został opracowany przy uwzględnieniu zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W projekcie założono deficyt operacyjny w kwocie -1.596.947,00 zł, który wymaga sfinansowania, stosownie do regulacji zamieszczonej w art. 242 ust. 2 - 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927).

7. Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przedłożonej wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, że zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym do uchwalenia budżetu na kolejny rok budżetowy, jednakże Skład Orzekający sygnalizuje, że w odrębnej opinii - o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła - sformułował zastrzeżenia dotyczące planowania wysokiego zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego.

8. W projekcie uchwały zamieszczono upoważnienia dla Burmistrza, które zostały sformułowane na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

9. Do projektu uchwały budżetowej przedłożono stosowne uzasadnienie oraz wymagane materiały informacyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia zaopiniowano - jak w sentencji uchwały.

Zgodnie z art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze epidemii COVID-19 wskazuje się na występujące wysokie ryzyko spadku dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2022 r. w stosunku do ujętych w opiniowanym projekcie oraz na konieczność zapewnienia przez organy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji możliwości przekonstruowania budżetu, w tym jego strony wydatkowej.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

**Przewodniczący I Składu Orzekającego
Tadeusz Stawowczyk**