



Uchwała Nr 78/IV/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 10 lutego 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania Burmistrza Miasta Rydułtowy od uchwały Nr 4200/III/42/2022 III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2022 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwala**, co następuje:

§ 1.

Oddala się odwołanie Burmistrza Miasta Rydułtowy od uchwały Nr 4200/III/42/2022 III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2022 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 2 lutego 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęło odwołanie Burmistrza Miasta Rydułtowy od uchwały Nr 4200/III/42/2022 III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2022 rok.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu określonego w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Odwołanie zostało rozpatrzone na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 10 lutego 2022 r.

Prowadząc postępowanie dotyczące rozpatrzenia odwołania, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

Uchwałą Nr 4200/III/42/2022 z dnia 19 stycznia 2022 r. III Skład Orzekający wydał pozytywną z uwagami opinię o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2022 rok Miasta Rydułtowy.

Jak wynika z treści uzasadnienia ww. uchwały, Skład Orzekający w toku swych czynności dokonał analizy wysokości deficytu budżetu uchwalonego na 2022 rok, a także rodzaju źródeł jego finansowania. W uzasadnieniu uchwały zawarte zostały spostrzeżenia i uwagi Składu o treści:

„Skład Orzekający wskazuje, iż uchwalony przez Radę Miasta Rydułtowy deficyt budżetu na 2022 r. jest znacznie wyższy w stosunku do deficytu wykazanego w projekcie uchwały budżetowej Miasta Rydułtowy na 2022 r. przedłożonym przez Burmistrza Miasta do zaopiniowania Składowi Orzekającemu, który planowany był na kwotę 4.323.713,27 zł. Na pokrycie zwiększonego (w stosunku do projektowanego) deficytu Rada Miasta Rydułtowy zaplanowała m.in. zaciągnięcie kolejnego zobowiązania dłużnego w postaci emisji obligacji na kwotę 5.099.530,85 zł. Powyższe spowoduje także wzrost zadłużenia Miasta w 2022 r. do kwoty 46.907.460,65 zł, która będzie stanowić 46,6% planowanych rocznych dochodów”.

oraz

„Ponadto, Skład Orzekający wskazuje na występujące w podjętej ww. uchwale budżetowej następujące rozbieżności w zakresie opisów źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu Miasta:

- w § 6 uchwały budżetowej kwotę przychodów 4.769.416,45 zł opisano jako „środki z kredytów na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej”, podczas gdy w Załączniku nr 9 opisano ją jako: „Przychody z zaciąganych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej - kredyty na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej - §903”;

- w § 6 uchwały budżetowej kwotę przychodów 5.099.530,85 zł opisano jako „część środków pochodzących z emisji obligacji” podczas gdy w Załączniku nr 9 opisano ją jako: „Przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym - obligacje o ograniczonej zbywalności - §952”.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazał na potrzebę ujednoczenia opisów ww. źródeł pokrycia deficytu stosowanych w uchwale budżetowej Miasta Rydułtowy na 2022 rok.

Wnosząc odwołanie od ww. uchwały III Składu Orzekającego Burmistrz Miasta zaznaczył, iż opinia w niej zawarta, dotycząca możliwości sfinansowania przez Miasto deficytu budżetowego w 2022 roku *„jest wprawdzie pozytywna jednak nie zgadzamy się z uwagami zawartymi w tej opinii”*. Podkreślił także, iż w jego ocenie, w treści uzasadnienia uchwały nie wskazano konkretnie, jakie Skład wnosi uwagi, jedynie odczytać można że są one zawarte w dwóch akapitach występujących w uzasadnieniu.

Pierwszy z nich opisuje wielkość deficytu oraz wskazuje, zdaniem Burmistrza Miasta, jakoby zaplanowana emisja obligacji była kolejnym w stosunku do projektu budżetu zobowiązaniem dłużnym podczas gdy już na etapie projektu budżetu zaplanowana była emisja obligacji, a w związku ze zwiększonym o ponad 8 mln deficytem, planuje się zwiększenie zaplanowanej pierwotnie emisji o 1 mln zł. Oznacza to, jak podkreślił Burmistrz, że władze Miasta starają się nie finansować zwiększonego deficytu jedynie za pomocą nowych tytułów dłużnych. Odwołujący dodał, że zwiększony deficyt spowodowany był przede wszystkim pozyskaniem jeszcze w grudniu 2021 roku środków, które pierwotnie miały być dochodem roku 2022 i przeznaczone były na wydatki roku 2022. Ponadto Burmistrz wskazał, że kompetencją Rady jest określenie poziomu deficytu oraz źródeł jego sfinansowania i w ocenie odwołującego, zostało to poprawnie zrobione, a ponadto podkreślił, że ustawodawca odstąpił od określania dopuszczalnego poziomu zadłużenia, a więc *„to, że poziom ten wzrośnie do 46,6 % jest prawdą, jednak niczemu nie zagraża ponieważ nie jest określony żaden limit dotyczący tej wielkości”*.

W kolejnym akapicie uzasadnienia zaskarżanej uchwały sugeruje się, zdaniem odwołującego, niepoprawne posługiwanie się klasyfikacją przychodów budżetu. Burmistrz poinformował, że Gmina w 2021 roku zawarła trzy umowy kredytowe na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej i nazwę tą przywołano niemal dosłownie z art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Burmistrz przytoczył rozporządzenie Ministra

Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w którym została użyta nieco inna nazwa do sklasyfikowania tego typu przychodów, mianowicie § 903 - Przychody z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Odwołujący powołał się na publikację wydaną przez ODDK Gdańsk w 2021 roku pt. „Szczegółowa klasyfikacja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z komentarzem, przykładami, uwagami objaśniającymi”, gdzie po zacytowaniu § 903 autorki zamieściły uwagę: „W paragrafie tym ujmuje się przychody z kredytów i pożyczek przeznaczonych na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej”. Skoro więc do klasyfikowania kredytów należy używać paragrafu, w którego nazwie występują jedynie pożyczki, to zabieg dokonany w tabeli stanowiącej załącznik do uchwały, polegający na dokładnym zacytowaniu nazwy paragrafu, a następnie po myślniku, wskazanie o jaki tytuł dłużny opisany w treści uchwały chodzi, w ocenie odwołującego w żaden sposób nie można określić jako nieprawidłowy.

Podobnie ma się, zdaniem Burmistrza, sprawa z zastosowaniem § 952. W treści uchwały wskazano, że źródłem finansowania deficytu będą obligacje. Ponieważ planuje się przeprowadzić emisję obligacji o ograniczonej zbywalności, więc zgodnie z pismem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 4 lutego 2020 r. nr WA-023/134/19: „Przy kwalifikowaniu przychodów z emisji obligacji należy mieć na względzie, że papiery wartościowe trzeba zaliczyć do kategorii kredyty i pożyczki (§ 952), jeżeli ich zbywalność jest ograniczona”. W załączniku do uchwały budżetowej zastosowano pełną nazwę właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej a następnie po myślniku wskazano jakiego tytułu dłużnego opisanego w treści uchwały ta pozycja dotyczy.

Biorąc pod uwagę powyższe, odwołujący stwierdził, że zawarte w uzasadnieniu opinii uwagi wnikają z błędnej interpretacji obowiązujących przepisów. Mimo, iż opinia jest pozytywna, odwołujący wniósł o jej sprostowanie, bowiem zawarte w niej sformułowanie: „opinia pozytywna z uwagami” może negatywnie odbić się na procesie pozyskiwania źródeł finansowania deficytu w roku 2022.

Rozpatrując odwołanie Burmistrza Miasta Rydułtowy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, po dokonaniu analizy zapisów uchwały budżetowej Miasta na 2022 rok wraz z załącznikami, ze szczególnym uwzględnieniem informacji wskazanych w odwołaniu,

uznało, że opinia o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2022 rok - pozytywna z uwagami - wyrażona w uchwale Nr 4200/III/42/2022 z dnia 19 stycznia 2022 r. III Składu Orzekającego znajduje uzasadnione podstawy.

Kolegium Izby w pierwszej kolejności zwraca uwagę, że wydana opinia jest pozytywna, co oznacza, że III Skład Orzekający, opiniując możliwość sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2022 rok Miasta Rydułtowy, nie dopatrywał się istotnych nieprawidłowości w tym zakresie. W przypadku opinii pozytywnej o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej, uwagi lub zastrzeżenia wnoszone przez składy orzekające mają na celu zwrócenie uwagi na prawidłowość uchwalonych rodzajów źródeł pokrycia deficytu, o których mowa w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także ich wysokości. Składy zwracają także uwagę na zachowanie spójności aktu prawnego, jakim jest uchwała budżetowa z dołączonymi do niej załącznikami. Kolegium podkreśla, że zamieszczone w opinii III Składu Orzekającego uwagi i wskazówki potwierdziły w tym przypadku zaistniałe fakty i mają one charakter zaleceń na przyszłość, wskazując elementy wymagające poprawy w celu ujednoczenia, tak aby dokument, jakim jest uchwała budżetowa, był wewnętrznie spójny. Kolegium zauważa ponadto, iż wyjaśnienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 4 lutego 2020 r. nr WA-023/134/19, na które powołał się odwołujący, dotyczyło klasyfikowania tytułów dłużnych w myśl rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Dodatkowo Kolegium zwraca uwagę na fakt, iż przy ocenie założonego w uchwale budżetowej deficytu, Skład Orzekający dokonuje także oceny wysokości długu danej jednostki samorządu terytorialnego i może wskazywać, jak to miało miejsce w przypadku przedmiotowej opinii na wyrażone w opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Rydułtowy uwagi w zakresie możliwości spłaty zadłużenia Miasta w przyszłych latach budżetowych. W ocenie Kolegium, Skład Orzekający w swojej opinii wyraził zaniepokojenie stosunkowo wysokim zadłużeniem Miasta, nie odnosząc jego wysokości do przepisów ustawowych, które miałyby być naruszone.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby uznało, że złożone odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Równocześnie Kolegium wskazuje, że opinia III Składu Orzekającego o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej na 2022 rok Miasta Rydułtowy, jak

również stanowisko Kolegium wyrażone w niniejszej uchwale nie wiążą organów Miasta. Dokumenty te nie stanowią rozstrzygnięć nadzorczych, a są instrumentem pomocniczym, służącym ocenie możliwości sfinansowania uchwalonego przez Radę Miasta deficytu budżetowego na 2022 rok.

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej