



Uchwała Nr 43/II/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 16 stycznia 2020 r.

w sprawie uchwały Nr XXIII/191/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 rok

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) , **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr XXIII/191/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 rok – z powodu:

- naruszenia art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) w związku z 72 ust. 1a tej ustawy oraz art. 9 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500)
- zaplanowania wydatków budżetu na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w wysokości niezapewniającej realizację zadań Miasta oraz terminowego regulowania zobowiązań, czym naruszono art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku art. 44 ust. 1 – 3 i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do **15 lutego 2020 roku**, poprzez dokonanie zmian w budżecie Miasta Świętochłowice, powodujących spełnienie relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustalających wielkości wydatków na poziomie zapewniającym wykonywanie zadań Miasta – pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/191/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 7 stycznia 2020 roku.

W dniu 9 stycznia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 6/I/2020 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miejskiej w Świętochłowicach. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 16 stycznia 2020 roku, o terminie którego powiadomiono Organy Miasta z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały, która została podjęta w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Miejska w Świętochłowicach w dniu 30 grudnia 2019 r. podjęła Uchwałę Nr XXIII/191/19 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 rok. Zgodnie z podjętą uchwałą zaplanowano dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości 273.047.059 zł, zaś wydatki w kwocie 267.320.427 zł. Planowana nadwyżka w wysokości 5.726.632 zł ma zostać przeznaczona na sfinansowanie rozchodów, tj. wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Planowane dochody i wydatki przedstawiono w szczególowości wymaganej ustawą o finansach publicznych. Na dochody ogółem złożyły się dochody bieżące w wysokości 261.103.715 zł oraz dochody majątkowe w kwocie 11.943.344 zł. Z zaplanowanych wydatków, kwota 255.245.411 zł to wydatki bieżące a 12.075.016 zł to wydatki majątkowe.

Kolegium Izby po zbadaniu uchwały Nr XXIII/191/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 rok oraz wysłuchaniu Przedstawicieli Miasta uznało, że narusza ona obowiązujący porządek prawny.

Stosownie do postanowień art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych

ustaw, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu na rok 2020, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,

3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,

4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów bieżących budżetu,

przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez ustawodawcę dotyczącymi ustalania relacji spłaty zobowiązań na 2020 r. i lata kolejne, do kwoty spłat (lewa strona relacji) zalicza się m.in. kwoty związane ze spłatą rat i obsługą innych zobowiązań zaliczonych do kredytów i pożyczek na podstawie art. 72 ust.1a ustawy o finansach publicznych, jeżeli zobowiązania te zostały zaciągnięte po 1 stycznia 2019 r.

W ocenie Kolegium Izby Miasto Świętochłowice posiada takie zobowiązania a wynikają one z Uchwały nr 157/2019 Zarządu Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku o rozłożenie na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii od Świętochłowice oraz umorzenie odsetek naliczanych od tych należności oraz z ugody mediacyjnej z dnia 28 października 2019 r. zawartej pomiędzy Gminą Świętochłowice a Konsorcjum wykonującym zadanie pn „Termomodernizacja budynku Powiatowego Urzędu Pracy w Świętochłowicach wraz z jego przebudową w celu poprawy efektywności energetycznej w infrastrukturze publicznej”.

Zgodnie z Uchwałą Nr 157/2019 Zarządu GZM rozłożono na 36 rat należności pieniężne przypadające Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii od Gminy Świętochłowice, w łącznej kwocie 5.764.651,17 zł, mające charakter należności cywilnoprawnych, z tytułu wpłat gmin członkowskich na rzecz KZK GOP w Katowicach za okres od czerwca 2018 do listopada 2018 r. i ustalono nowe terminy płatności oraz kwoty poszczególnych rat. Okres na jaki przewidziano spłatę zaległych składek obejmuje zgodnie z uchwałą lata 2019-2022, przy czym na 2020 r. zaplanowano do spłaty kwotę 1.921.552, płatną w 10 ratach po 160.130 zł i 2 ratach po 160.126 zł.

Zgodnie z ugodą mediacyjną z dnia 28 października 2019 r. zobowiązanie dotyczące termomodernizacji budynku Powiatowego Urzędu Pracy zostało rozłożone na raty płatne w latach 2019-2020, przy czym do zapłaty w 2020 r. przypada kwota 1.521.778,43 zł

Obecni na posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele Miasta Świętochłowice potwierdzili, że przypadające do zapłaty kwoty odroczone zobowiązań nie zostały zapłacone wcześniej i pozostają do zapłaty w 2020 r.

Kolegium Izby oceniło dokonane przez Miasto odroczenia płatności pod kątem ich wpływu na relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych i uznało, że odroczenie i rozłożenie na raty zobowiązań Miasta wynikające z ugody mediacyjnej z dnia 28 października 2019 r. oraz odroczenie i rozłożenie na raty zobowiązań Miasta z tytułu wpłat gmin członkowskich na rzecz KZK GOP (obecnie przypadających Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii) zgodnie z uchwałą nr 157/2019 Zarządu GZM z dnia 9 lipca 2019 r. stanowią dług Miasta a ich spłata jest spłatą rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1. Konsekwencją zaliczenia odroczonej płatności do kwoty długu jest również konieczność ujęcia jego spłaty we wzorze określonym w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w wysokościach odpowiadających spłatom w kolejnych latach.

Ujęcie kwoty 3.443.330,43 zł (tj. sumy odroczonej zobowiązań przypadających do zapłaty wobec GZM oraz Konsorcjum wykonującym termomodernizację Powiatowego Urzędu Pracy) jako spłata rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego powoduje, że w 2020 r. relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest niespełniona, bowiem relacja łącznej kwoty spłat, przypadających w 2020 r. (lewa strona wzoru) wynosi 7,21% wobec dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona) wynoszącego 5,62%. Wobec powyższego Miasto nie może uchwalić budżetu na 2020 r.

Kolegium Izby oceniło ponadto, że zaplanowana na 2020 r., kwota 94.533.410 zł na wynagrodzenia i składki od nich naliczane jest niewystarczająca by móc pokryć wszystkie konieczne wydatki z tych tytułów w 2020 r. Kolegium zauważyło, że zgodnie z planem wydatków na dzień 31 grudnia 2019 r.

na wynagrodzenia i składki od nich naliczane Miasto planowało na 2019 r. wydatki w tej grupie w kwocie 91.766.325,87 zł. Jednocześnie z informacji będących w posiadaniu tutejszej Izby wynika, że Miasto oszacowało na 2020 r. koszt wzrostu wynagrodzeń związanych z ustawowym wzrostem płacy minimalnej na kwotę 5,7 mln zł a dodatkowo plan 2020 r. obciążony jest kwotą odroczonego zobowiązania z tytułu składek ZUS z 2019 r. na kwotę 6.923.095,28 zł. W tej sytuacji wzrost planowanych wydatków na 2020 r. na wynagrodzenia i składki od nich naliczane o 2.767.084,13 zł w stosunku do 2019 r. ocenić należy jako niewystarczające do pokrycia koniecznych wydatków w 2020 r. Przedstawiciele Miasta obecni na posiedzeniu Kolegium Izby w odpowiedzi na zapytanie w tym zakresie udzielili wyjaśnień, z których wynika, że pierwotnie podawana kwota 5,7 mln złotych szacowana jako koszt wynikający z ustawowego wzrostu płacy minimalnej jest znacznie zawyżona a z ponownych wyliczeń wynika, że będzie ona znacznie mniejsza i wyniesie około połowy planowanej pierwotnie kwoty. Przedstawiciele Miasta poinformowali, że pierwotna kwota została błędnie wyliczona przede wszystkim przez jednostki oświatowe, jednocześnie nie przedstawiono wyliczeń na podstawie których szacowano te wielkości ani nie objaśniono z czego wynikał błąd w pierwotnym wyliczeniu. Kolegium Izby zauważa, że przyjmując nawet wyjaśnienia Przedstawicieli Miasta, którzy wskazali że pierwotnie wskazana kwota jest nieaktualna i koszt wzrostu wynagrodzeń wyniesie połowę tej kwoty, to dodając do niej kwoty odroczonego składek ZUS (6.923.095,28 zł) Miasto będzie zmuszone do poniesienia w 2020 r. na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, w porównaniu do 2019 r., kwoty znacznie wyższej niż planowana (większa od 2019 r. zaledwie o 2.767.084,13 zł).

Kolegium Izby uznaje, że wymóg określony w art. 212 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają zaplanować w uchwale budżetowej kwotę wydatków, nie oznacza, że może być to kwota dowolna, oderwana od rzeczywistych potrzeb. Wielkości zaplanowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu ujęte w uchwale budżetowej powinny zostać zaplanowane w kwotach niezbędnych do zrealizowania nakreślonych zadań. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, natomiast zgodnie z art. 46 ust 1 wskazanej ustawy jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Warunkiem przestrzegania wskazanych przepisów przez osoby wykonujące budżet jest by organy uprawnione do

kształtowania planu wydatków uwzględniły w tym planie zarówno kwoty konieczne do poniesienia w danym roku budżetowym jak i te, które przypadały do zapłaty w roku ubiegłym a zostały niezapłacone i odroczone. Zawarte w art. 46 ust. 1 ustawy sformułowanie "zobowiązania do sfinansowania w danym roku" oznacza, że wysokość obciążeń dla jednostki, wynikająca z zaciągniętego zobowiązania dla danego roku, w którym jest ono zaciągane, musi uwzględnić już istniejące płatności w tym dotyczące również roku poprzedniego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa w uchwale Nr XXIII/191/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 rok i nakazało jego usunięcie w terminie do **15 lutego 2020 r.** pod rygorem unieważnienia uchwały budżetowej w całości. Usunięcie istotnego naruszenia prawa powinno nastąpić poprzez dokonanie zmian w budżecie Miasta Świętochłowice, powodujących spełnienie relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustalających wielkości wydatków na poziomie zapewniającym wykonywanie zadań Miasta.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach formułując niniejszą uchwałę, nie dokonało rozstrzygnięcia nadzorczego. Jest to jedynie akt nadzoru pozwalający samodzielnie skorygować wady w treści uchwały budżetowej przez podmiot nadzorowany. Z tej przyczyny niniejsza uchwała nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej