



Uchwała Nr 4200/I/232/2020

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 11 grudnia 2020 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła projekcie uchwały budżetowej na 2021 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący	Tadeusz Stawowczyk
Członkowie	Bernadeta Dziedziak
	Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła projekcie uchwały budżetowej Miasta Wisła na 2021 rok.

§ 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 2021 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2021 rok wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi.

Skład ustalił, co następuje:

1. Projekt uchwały budżetowej na 2021 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	68.530.000,00 zł,
w tym dochody bieżące:	59.470.000,00 zł
- wydatki budżetu w wysokości	69.760.000,00 zł,
w tym wydatki bieżące:	58.452.520,65 zł,
- przychody budżetu w wysokości	2.334.000,00 zł,
- rozchody budżetu w wysokości	1.104.000,00 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 - 1.230.000,00 zł oraz wskazuje źródła sfinansowania tego deficytu

4. Projekt obejmuje załączniki i został opracowany na podstawie art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Skład sygnalizuje jednak pewne nieprawidłowości występujące w przedłożonym projekcie, które dotyczą w szczególności:

- niejasności dotyczących wyodrębnienia (w tabeli N) wydatków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) w kwocie 1.844.745,00 zł, przy czym przyjęto przychody ze środków z lat ubiegłych RFIL w kwocie tylko 1.359.178,00 zł, a nie wyodrębniono stosownych dochodów w 2021 roku w planie budżetu,

- część zapisów zamieszczonych w projekcie uchwały budżetowej jest bezprzedmiotowa, 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 w § 1 ust. 3 pkt 4 i 5, źródeł finansowania deficytu wyspecyfikowanych w § 2 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 6 i 7, kwot przychodów w § 2 ust. 2 pkt 1,2,4, 5 i 7, kwot rozchodów w § 2 ust. 3 pkt 2 czy tabela M.

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).

6. Projekt budżetu został opracowany przy uwzględnieniu zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

7. W projekcie uchwały zamieszczono upoważnienia dla Burmistrza, które zostały sformułowane w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Skład zwraca jednak uwagę, że zapisy zawarte w § 8 uchwały dotyczą regulacji związanych z wykonywaniem budżetu przez organ wykonawczy i nie powinny być ujmowane 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.

8. Do projektu uchwały budżetowej przedłożono uzasadnienie oraz materiały informacyjne.

Po dokonaniu analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2021 I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważył, co następuje:

Skład zobligowany był do wydania negatywnej opinii o przedłożonym dokumencie. Zasadniczym i głównym powodem takiej oceny przedłożonego projektu są konsekwencje prawne wynikające z przepisu art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, uwzględniając również regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę powyższych zobowiązań, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ww. ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań.

Okolicznością niezwykle ważną, którą Skład Orzekający zmuszony był uwzględnić przy opiniowaniu przedłożonego projektu, był fakt związany z istotną zmianą aktualnej sytuacji finansowej Miasta Wisła, albowiem na dzień wydawania niniejszej opinii w tej jednostce samorządu terytorialnego zaistniała sytuacja polegająca na niespełnieniu przez gminę obligatoryjnej relacji z ww. art. 243 ustawy o finansach publicznych - w 2023 roku. Była to konsekwencja dokonanych zmian w budżecie roku 2020 i w aktualnej wieloletniej prognozie finansowej tej gminy, na mocy uchwał podjętych przez Radę Miasta Wisła w dniu 24 listopada 2020 r., tj.: uchwały Nr XXIV/333/2020 zmieniającej budżet Miasta Wisła na rok 2020 i uchwały Nr XXIV/332/2020

zmieniającej wieloletnią prognozę finansową Miasta Wisła oraz zarządzenia Burmistrza Miasta Wisła Nr FN.301.17.2020 z dnia 24 listopada 2020 r zmieniającego wieloletnią prognozę finansową Miasta Wisła. Stan ten powoduje, że wystąpiła negatywna przesłanka ustawowa - dotycząca roku bieżącego - w postaci braku możliwości uchwalenia (zmiany) budżetu przez organ stanowiący gminy, co wywiera również bezpośredni wpływ na kształt planowanego budżetu roku 2021. W związku z powyższym dane zaprezentowane w przedłożonym projekcie, który został sporządzony przed datą wskazanych wyżej istotnych zmian w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej powodują, że nie ma pełnej korelacji wielu istotnych danych wykazanych w opiniowanym dokumencie z wielkościami figurującymi w budżecie roku bieżącego i aktualnej wieloletniej prognozie finansowej. Jest to o tyle istotne, że część danych założonych w projekcie budżetu na rok 2021 w sposób istotny odbiega od wielkości figurujących w aktualnie obowiązującej uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w której występuje obecnie niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a są one prezentowane w sposób korzystniejszy niż wynika to z ostatnio dokonanych zmian przez Radę Miasta. Dotyczy to m.in. rozbieżności różnych kwot, z których najistotniejsze są kwoty wydatków bieżących, w tym wydatków na obsługę długu. Taki stan rzeczy powoduje, że Skład nie był w stanie w sposób obiektywny dokonać pozytywnej oceny w zakresie prawidłowego planowania budżetu na kolejny rok budżetowy, biorąc pod uwagę niepokojące tendencje uwidocznione we wskazanych wyżej modyfikacjach aktualnego budżetu i prognozy finansowej, polegające na istotnym pogorszeniu zwłaszcza realizacji strony dochodowej budżetu. Dodatkowo w przedłożonym projekcie zostały zawarte wyraźne zapisy, które Skład ocenił, jako sygnały świadczące o potencjalnym zagrożeniu pełnej realizacji zadań przez gminę w 2021 roku. Dotyczy to przede wszystkim braku zabezpieczenia pełnej puli środków w roku szkolnym 2021/2022 w kwocie uwzględniającej wzrost wynagrodzeń w oświacie od września 2021 roku oraz wzrost minimalnego wynagrodzenia w działach 801 i 854, odpowiednio w kwotach 1.055.000,00 zł i 180.000,00 zł – co wyraźnie zasygnalizowano w załączniku nr 3a do uzasadnienia projektu uchwały budżetowej na rok 2021, wskazując, że są to zadania rekomendowane przez jednostki organizacyjne jako bezwarunkowo konieczne do realizacji w roku 2021, które jednak nie zostały ujęte w budżecie ze względu na brak możliwości ich sfinansowania.

Ponadto okolicznością bardzo istotną, która również musi być wzięta pod uwagę są trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze epidemii COVID-19, które z całą pewnością będą miały bardzo istotny wpływ na sytuację finansową samorządów również w roku przyszłym, co w dużym zakresie dotyczyć będzie gmin o charakterze turystycznym, takich jak Miasto Wisła. W związku z tym organy tej jednostki samorządu terytorialnego powinny w sposób bardzo odpowiedzialny dokonać stosownego przekonstruowania budżetu, z zachowaniem ustawowych wymogów, aby jego kształt umożliwiał pełną realizację obligatoryjnych zadań jednostki i bieżące regulowanie zobowiązań.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia przedłożony projekt zaopiniowano - jak w sentencji niniejszej 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.

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