

Uchwała nr 6/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 stycznia 2023 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich
nr LXXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie Uchwały Budżetowej
Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok

Na podstawie art. 12 ust. 1 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich nr LXXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie Uchwały Budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok wskazuje się istotne naruszenie:

- 1) art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) poprzez uchwalenie budżetu, który powoduje niespełnienie w roku 2023 ustawowej relacji, zgodnie z którą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym (w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową) nie mogą być wyższe niż dopuszczalny wskaźnik ustalony dla danego roku,
- 2) art. 212 ust. 1 pkt 3 i 5 w związku z art. 217 ust. 2 pkt 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, o której mowa w pkt 1, z powodu zaplanowania deficytu i rozchodów budżetu finansowanych przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych, których możliwości wykupu nie można ocenić z powodu braku realności wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 10 lutego 2023 r., poprzez dokonanie odpowiednich zmian wielkości przyjętych w uchwale budżetowej, w tym powodujących zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o których mowa w § 1, w terminie określonym w § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich nr LXXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie Uchwały Budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 grudnia 2022 roku.

Badając zgodność z prawem ww. uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W uchwale budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok zaplanowano następujące wielkości:

- dochody budżetu w wysokości 123.519.698 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 91.355.922 zł i dochody majątkowe w kwocie 32.163.776 zł,
- wydatki budżetu w wysokości 138.557.658,10 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 90.469.440,39 zł i wydatki majątkowe w kwocie 48.088.217,71 zł,

- deficyt budżetu w kwocie 15.037.960,10 zł, który zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 13.894.501,55 zł i z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w kwocie 1.143.458,55 zł,
- przychody budżetu w kwocie 19.668.736,22 zł, z tego pochodzące ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 18.525.277,67 zł i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w kwocie 1.143.458,55 zł,
- rozchody budżetu w kwocie 4.630.776,12 zł, przeznaczone na spłatę zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykup innych papierów wartościowych,
- nadwyżkę operacyjną, stanowiącą różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, w wysokości 886.481,61 zł.

Zaplanowana w budżecie na 2023 rok relacja spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych (4.630.776 zł) i wydatków na obsługę długu (3.204.893 zł) do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., stanowi 4,78%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia Gminy wynoszącym 8,76% z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. oraz 10,72% z uwzględnieniem danych wykazanych w kolumnie „Wykonanie 2022”. W wieloletniej prognozie finansowej, w 2023 r., zastosowano wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, podlegających wyłączeniu na podstawie art. 243 ust. 3 u.f.p. w wysokości 4.163.776 zł. Ponadto przedstawione w wieloletniej prognozie finansowej dane przewidywanego wykonania wskazują na realizację nadwyżki operacyjnej na poziomie 21.160.339,90 zł, przy wynikającej ze sprawozdań miesięcznych Rb-27S i Rb-28S za listopad 2022 r. realizacji ujemnego wyniku operacyjnego w kwocie 6.528.964 zł. Objasnienia do wieloletniej prognozy finansowej (zał. nr 3 do uchwały) i przedłożone przez Burmistrza wyjaśnienia (pismo Burmistrza z dnia 13 stycznia 2023 r. znak FP.3022.1.2023.BB) nie potwierdzają prawa do stosowania wyłączeń ustawowych, jak i nie uzasadniają realności wykazanej wielkości nadwyżki operacyjnej przewidywanego wykonania 2022 roku. Tym samym przyjęcie w wieloletniej prognozie finansowej wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., oraz zawyżonej kwoty nadwyżki operacyjnej w 2022 r. świadczy o braku realistyczności tej prognozy. Brak możliwości zastosowania wyłączenia dla spłat i brak realizacji nadwyżki operacyjnej w 2022 r. w istotnie zawyżonej wysokości powoduje, że planowany wskaźnik spłaty długu w 2023 r. przekracza dopuszczalny limit spłaty zobowiązań, zarówno z uwzględnieniem planowanych wielkości na III kw. 2022 r. jak i w oparciu o wykonanie 2022 r., co w sposób istotny narusza art. 243 u.f.p.

W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej oraz przedłożonych przez Burmistrza wyjaśnieniach nie objaśniono przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących, w tym przyczyn wzrostu dochodów bieżących w latach 2024–2028 oraz 2041 i 2042, w tym wzrostu pozostałych dochodów bieżących (poz. 1.1.4 załącznika nr 1 do uchwały), oraz kształtowania się wydatków bieżących w latach prognozy, w tym szczególnie zaplanowania wydatków w latach 2024–2026 poniżej planowanych w 2023 r., co wskazuje na brak realistyczności prognozy w zakresie prognozowanych dochodów i wydatków bieżących.

Przedstawione ustalenia znajdują potwierdzenie w uchwale Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr LXXV/466/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2042, podjętej na tej samej sesji Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich w dniu 16 grudnia 2022 r. i przedłożonej wraz z uchwałą budżetową na 2023 rok.

Z art. 217 ust. 2 pkt 1 u.f.p. wynika, że deficyt budżetu może być sfinansowany przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 3 i 5 u.f.p. uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami pokrycia deficytu oraz łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu. Zgodnie natomiast z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Jak stanowi natomiast art. 226 ust. 1 u.f.p., wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej wielkości wskazane w tym przepisie. Do wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości. Szczegółowe objaśnienia wielkości mających wpływ na kształtowanie się relacji, o których mowa w art. 242–244 u.f.p., mają istotne znaczenie dla oceny realności wieloletniej prognozy finansowej. Brak realistyczności przyjętej wieloletniej prognozy finansowej oraz przekroczenie

relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., oznacza brak możliwości w 2023 r. zaciągania zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu i spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. 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, o której mowa w tym przepisie, nie będzie zachowana.

Sposób wyliczenia relacji określonej w art. 243 u.f.p. został istotnie zmieniony przepisami: art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500 i z 2021 r. poz. 1927), art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.), art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400 oraz z 2021 r. poz. 1104 i 1901), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583, z późn. zm.), art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1695, 1967 i 2236), art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964) i art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1550).

Kolegium Izby wskazuje na konieczność dokonania takiej zmiany budżetu, aby została zachowana relacja określona w art. 243 u.f.p. oraz w art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964). Przedmiotowa zmiana powinna zostać wprowadzona z zachowaniem zasady realności i rzetelności planowania budżetowego.

Wskazania wymaga również, że określone w § 14 pkt 2 uchwały przeznaczenie limitu z tytułu zaciągania zobowiązań na spłatę zobowiązań w kwocie 4.630.776,12 zł powinno obejmować zgodnie z określonymi w uchwale tytułami przeznaczenia rozchodów również wykup papierów wartościowych.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód