

Uchwała Nr SO-18/0952/272/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 16 grudnia 2022 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Miasta Piły na rok 2023

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 21/2022 Prezesa Izby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 listopada 2022 r., w osobach:

Przewodnicząca: Katarzyna Kosmowska

Członkowie: Małgorzata Bekąła

Michał Suchanek

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Piły projekcie uchwały w sprawie uchwały budżetowej na 2023 rok

opinię pozytywną

Uzasadnienie

I. Projekt uchwały w sprawie uchwały budżetowej na 2023 rok został przedłożony tut. Izbie w dniu 18 listopada 2022 r., a zatem po terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wraz z projektem uchwały budżetowej przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

1. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr XXII/286/2012 Rady Miasta Piły z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (ze zm.).
2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, art. 214 pkt 1 i art. 215 tej ustawy.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:
 - a) dochody w kwocie 364.323.262,95 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 316.357.227,43 zł,

- dochody majątkowe w kwocie 47.966.035,52 zł;
- b) wydatki w kwocie 414.125.022,45 zł, z tego:
- wydatki bieżące w kwocie 317.793.360,17 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 96.331.662,28 zł.
2. Proponowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące (316.357.227,43 zł) powiększone o przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (176.595,00 zł), wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (20.000.000,00 zł) oraz przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych (1.114.632,34 zł) są wyższe od planowanych wydatków bieżących (317.793.360,17 zł) o kwotę 19.855.094,60 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 6 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).
3. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej oraz w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Piły na lata 2023-2040 wynika, że w 2023 r. i latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.
- Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w 2026 r. różnica pomiędzy relacją określoną po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok) a dopuszczalnym limitem spłaty zobowiązań określonym po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonym w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, wynosi zaledwie 0,03 punktu procentowego.
- Skład Orzekający wskazuje zatem na konieczność stałego monitorowania prognozowanych wielkości budżetowych, w szczególności dochodów i wydatków bieżących, a w razie potrzeby dokonywania korekt tych wielkości, z zachowaniem zasady realistyczności prognozowania, ewentualnie dokonywania zmian w harmonogramie spłaty zobowiązań, celem zachowania reguły określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niewielkie nawet odstępstwa od przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń, mogą bowiem doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych.
4. Projektowany wynik budżetu to deficyt w wysokości 49.801.759,50 zł, który zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami jednostek

samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 176.595,00 zł, z pożyczek Jessica 2 z Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 w kwocie 3.328.000,00 zł, z emisji obligacji komunalnych w kwocie 40.000.000,00 zł oraz z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 6.297.164,50 zł.

5. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody:

- z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (§ 906) w kwocie 176.595,00 zł,
 - ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w kwocie 40.000.000,00 zł,
 - z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (§ 950) w kwocie 20.000.000,00 zł,
 - ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych (§ 951) w kwocie 1.114.632,34 zł,
 - z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 3.328.000,00 zł,
- a także rozchody z tytułu:

- wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 11.500.000,00 zł,
- spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 3.317.467,84 zł.

Z objaśnień przyjętych wartości dołączonych do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Piły na lata 2023-2040 wynika, że zaplanowane w § 906 przychody w kwocie 176.595,00 zł stanowią „środki na realizację projektu ERASMUS+ „Samodzielnie Tworzę, Eksperymentuję, Myślę – akademie kompetencji przyszłości”, które wpłynęły w 2022 r., a wydatki realizowane będą dopiero w 2023 r.”.

Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika natomiast, że w § 950 zaplanowano wolne środki nierozdysponowane w roku 2022.

Na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2021 r., sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2022 oraz uchwały budżetowej na rok 2022 (po zmianach), Skład Orzekający ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Miasto Piła posiada niezaangażowane w budżecie roku 2022 wolne środki w wysokości 50.640.091,44 zł, które może zaangażować w budżecie roku 2023. Przy czym Skład Orzekający zauważa, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2022 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2022 r.

III.

1. Prognozowane dochody Miasta na 2023 r. są niższe o 5,38% w porównaniu do planowanych dochodów na 2022 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2022 r.), przy czym dochody bieżące zostały zaplanowane na poziomie niższym o 10,28%, a dochody majątkowe na poziomie wyższym 47,95% od planowanych w 2022 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2022 r.).
2. Projektowane wydatki na 2023 r. są niższe o 8,58% od planowanych w budżecie na 2022 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2022 r.), przy czym wydatki bieżące zostały zaplanowane na poziomie niższym o 10,24%, a wydatki majątkowe na poziomie niższym o 2,65% w stosunku do planowanych na koniec III kwartału 2022 r.
3. Planowane w projekcie uchwały budżetowej dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone gminie ustawami oraz na zadania własne bieżące, a także z tytułu części oświatowej i równoważącej subwencji ogólnej oraz wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.
Ponadto zaplanowana została dotacja celowa z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących (§ 2030) w rozdziale 80104 – „Przedszkola” w kwocie 3.456.860,00 zł.
4. W postanowieniach projektu uchwały lub załącznikach wyodrębniono dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, w tym wydatki finansowane ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, a także dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego.
5. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisach art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, a ponadto rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261, z późn. zm.).
6. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
Skład Orzekający wskazuje, że w podstawie prawnej projektu uchwały pomięto art. 111 pkt 1 i 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.).
7. Planowane w projekcie uchwały budżetowej wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Piły na lata 2023-2040 dla roku 2023, co spełnia wymóg wynikający z art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
8. Zadania określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519), dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi,

realizuje Związek Międzygminny „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” z siedzibą w Pile.

9. W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Szczegółowo opisano źródła dochodów oraz rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

IV. Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że:

1. W § 11 ust. 2 pkt 3 projektu uchwały budżetowej ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych z przeznaczeniem na: *„sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 40 000 000 zł”*. Ponadto w § 13 pkt 3 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Prezydenta Miasta Piły do: *„Emitowania papierów wartościowych z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek do kwoty 40 000 000 zł”*.

Przywołane powyżej zapisy są niespójne z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej, w którym postanowiono, że przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 40.000.000,00 zł w całości zostaną przeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetu.

2. W załączniku Nr 10 do projektu uchwały pn. „Zestawienie planowanych kwot dotacji na 2023 rok” dotację celową przekazaną gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego (§ 2310) zaplanowaną w rozdziale 80104 – „Przedszkola” w kwocie 8.000,00 zł wykazano w części dotyczącej dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.
3. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej Prezydent Miasta poinformował, że: *„Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej są w całości finansowane z budżetu państwa. Z uwagi na niewystarczające środki przekazywane z budżetu państwa na realizację zadań wynikających z ww. ustaw, w celu prawidłowej ich realizacji, konieczne jest przeznaczenie środków własnych z budżetu miasta Piły. Na 2023 rok w ramach rozdziału 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu) zaplanowano na ten cel środki w wysokości 674 611 zł.”*

Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267) jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami

otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Również przepis art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań.

Jednocześnie ustawodawca przewidział, że w przypadku, gdy przekazana jednostce samorządu terytorialnego dotacja celowa nie pozwala na pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, jednostce tej przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Katarzyna Kosmowska

Pouczenie: Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.