



Uchwała Nr 9/P/2021
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 8 grudnia 2021 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Rypin na 2022 rok.

Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wyznaczony Zarządzeniem Nr 15/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2021 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania w osobach:

Przewodnicząca	-	Elżbieta Osińska
Członkowie:	-	Karol Bednarek
	-	Beata Piłatowska

działając na podstawie art.19 ust. 2 w związku z art.13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn.zm.),

uchwalił, co następuje:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami
projekt uchwały budżetowej Miasta Rypin na 2022 rok.

U z a s a d n i e

Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej Miasta Rypin na 2022 rok. oceniając kompletność przedłożonej dokumentacji oraz jej zgodność z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.- dalej ustawa).

Projekt uchwały budżetowej Miasta Rypin na 2022 rok zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy i został sporządzony w wielkościach:

- dochody budżetu w wysokości 84 846 255,18 zł z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących 72 413 449,73 zł i majątkowych 12 432 805,45 zł,
- wydatki budżetu w wysokości 92 336 798,49 zł z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących 73 461 863,73 zł i majątkowych 18 874 934,76 zł,
- deficyt budżetu w wysokości 7 490 543,31 zł,
- przychody w wysokości 9 090 543,31 zł i rozchody w kwocie 1 600 000,00 zł.

Z przedstawionych danych wynika, że projekt uchwały budżetowej zakłada na koniec 2022 roku:
— ujemny wynik – deficyt budżetu w wysokości 7 490 543,31 zł, co stanowi 8,8 % planowanych dochodów budżetu. Jako źródło sfinansowania deficytu i rozchodów budżetu z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (1 600 000,00 zł) wskazano przychody budżetu.

— ujemny wynik - deficyt operacyjny w wysokości 1 048 414,00 zł, tj. planowane wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących. Zgodnie z art. 242 ustawy organ jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy. W roku 2022 na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927) dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. wolne środki wykazane w projekcie uchwały budżetowej w § 950 w załączniku Nr 6 "Przychody i Rozchody budżetu". Zatem spełniony został wymóg art. 242 ustawy.

Przychody budżetu zaplanowano w kwocie 9 090 543,31 zł, w tym z tytułu sprzedaży papierów wartościowych - 2 838 560,31 zł, przychodów ze spłaty udzielonej pożyczki - 45 769,00 zł, wolnych środków - 2 748 414,00 zł oraz z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach wynikające z rozliczenia środków Funduszy Rządowych otrzymanych w latach 2020 - 2021.

Skład Orzekający stwierdza, że do projektu uchwały budżetowej dołączono załącznik Nr 13 „Plan wydatków dla wyodrębnionego rachunku środków z Funduszy Rządowych na 2022 rok”, zgodnie z którym w latach 2020-2021 Miasto otrzymało środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg - 2 250 000,00 zł, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych - 707 800,00 zł oraz Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (PGR) - 500 000,00 zł, które przeznacza się na zadania inwestycyjne zaplanowane w budżecie na 2022 rok.

W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano, że wolne środki w kwocie 2 748 414,00 zł zostały wprowadzone do budżetu na 2022 rok na podstawie pisma Ministra Finansów Nr ST3.4751.2.20 21 z dnia 29 października 2021 roku, informującego o przyznaniu ww. kwoty z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej w 2021 roku. Środki zostaną przekazane do dnia 28 grudnia 2021 roku i zostaną przyjęte wyłącznie po dochodach 2021 roku i wprowadzone jako wolne środki do budżetu na 2022 rok

Zaplanowane w projekcie budżetu na 2022 rok dochody majątkowe stanowią 14,6 % planowanych dochodów budżetowych. Po stronie dochodów ujęto środki na dofinansowanie inwestycji m.in. z budżetu Unii Europejskiej - 4 494 162,45 zł, Budżetu Państwa - 3 303 643,00 zł, z Banku Gospodarstwa Krajowego - 125 000,00 zł oraz dochody ze sprzedaży majątku - 4 510 000,00 zł. W objaśnieniach przyjętych wartości wymienione zostały nieruchomości przeznaczone do sprzedaży wraz z ich wyceną. Nie odniesiono się do realności uzyskania dochodów z ww. tytułu.

Po stronie planowanych dochodów ujęto wpływy z dywidend w wysokości 1 700 000,00 zł.

Przyjęte w projekcie budżetu wydatki majątkowe stanowią 20,4 % planowanych wydatków budżetowych i zostaną sfinansowane: w 65,9 % dochodami majątkowymi, (w tym ze sprzedaży majątku), w 18,3 % z niewykorzystanych środków pieniężnych wynikających z rozliczenia środków z Funduszy Rządowych (załącznik Nr 13), w 9,0 % z wolnych środków i w 6,8 % przychodami zwrotnymi (1 284 329,31 zł).

Ponadto w budżecie zabezpieczone zostały wydatki z tytułu udzielonych przez Miasto poręczeń i gwarancji w kwocie 1 155 330,43 zł. Zaplanowane koszty obsługi długu wynoszą 190 000,00 zł.

Plan dochodów i wydatków budżetu przedstawiony został w formie tabel do projektu uchwały budżetowej w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Skład Orzekający wskazuje na zmianę przepisów dotyczących klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1382), które mają zastosowanie od 1 stycznia 2022 roku. W związku z powyższym należy przeanalizować wielkości przyjęte w budżecie pod kątem ww. zmian i dokonać stosownych korekt. Szczególną uwagę należy zwrócić na

zakwalifikowanie wynagrodzeń w prawidłowych rozdziałach oraz na nowe paragrafy 479 oraz 480 utworzone na potrzebę wyodrębnienia wynagrodzeń nauczycielskich.

Do projektu uchwały budżetowej opracowano w formie załącznika: plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz własnych zadań bieżących gminy, plan zadań inwestycyjnych realizowanych w 2022 roku, zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy oraz dochody i wydatki wydzielonych rachunków dochodów oświatowych jednostek budżetowych.

Spełniając wymóg art. 222 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy Miasto zaplanowało obligatoryjną rezerwę ogólną i celową, w tym celową na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Rezerwy te mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zostały ujęte:

— dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki które w całości przeznacza się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U z 2021 r. poz. 1119),

— wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które przeznaczono na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.),

— dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 3 665 000,00 zł i wydatki za usługi dotyczące odbioru tych odpadów w kwocie 3 744 000,00 zł. *Skład Orzekający wskazuje, że w rozdziale 90002 ujmuje się wyłącznie dochody jednostki z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 049), natomiast odsetki i koszty upomnień powinny być ujęte w rozdziale 90026.*

Zgodnie z treścią art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.) gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dochodami z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami. W przypadku nie bilansowania się systemu rada gminy powinna doprowadzić do zbilansowania wpłat i kosztów dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi lub na podstawie delegacji zawartej w art. 6r ust. 2da ww. ustawy, rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wobec powyższego Skład Orzekający wskazuje na konieczność podjęcia przez Radę Miasta, nie później niż wraz z uchwałą budżetową na 2022 rok, stosownej uchwały w powyższym zakresie (uchwała ta nie jest aktem prawa miejscowego) lub doprowadzenia do stanu zbilansowania planowanych wpływów z opłat z planowanymi wydatkami systemu.

Na podstawie art. 212 ust. 2 w związku z art. 258 ust. 1 i 2 ustawy w projekcie uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla organu wykonawczego. Organ wykonawczy upoważniono także do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu gminy. Do tych upoważnień Skład Orzekający uwag nie wnosi.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Skład Orzekający opiniując projekt budżetu odnosi się do obowiązujących przepisów art. 242 i 243 ustawy wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej miasta (dalej wpf). Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający zawiera zastrzeżenia:

- planowany deficyt operacyjny wynosi 1 048 414,00 zł, co zgodnie z normą zawartą w art. 243 ustawy, wpłynie ujemnie na wartość limitu obsługi długu w relacji do wskaźnika planowanej spłaty raty

w kolejnych latach i tym samym w sposób istotny ograniczy możliwości spłaty już zaciągniętych jak i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań finansowych,

- planowane dochody ze sprzedaży majątku budzą wątpliwości co do realności uzyskania ich w planowanej wysokości. W objaśnieniach nie zostały wskazane zdarzenia, czy przesłanki, które urealnialiby pozyskanie przez Miasto zaplanowanych dochodów właśnie w 2022 roku Na dzień 30 września 2021 roku (sprawozdanie Rb NDS) omawiane dochody uzyskano w kwocie 686 250,20 zł przy planie 3 451 000,00 zł,
- planowane dochody z tytułu wpłaty dywidendy w kwocie 1 700 000,00 zł uzależnione są od wypracowania przez spółki zysku i decyzji przekazania go do budżetu Miasta,
- w 2023 roku różnica pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłat zobowiązań obliczonym w oparciu o plan 3 kwartału pierwszego roku poprzedzającego rok prognozy (kol. 8.1 i 8.3.1 wpf) wynosi 0,23% i maleje do 0,06 % (kol.8.1 i 8.3.1 wpf) gdy wskaźnik dopuszczalny liczony jest w oparciu o przewidywane wykonanie budżetu pierwszego roku poprzedzającego rok prognozy. Oznacza to, że spełnienie wymogu art. 243 ustawy determinowane jest wykonaniem budżetu w 2022 roku.

Przepis art. 243 ustawy jednoznacznie stanowi, że organ stanowiący gminy nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym zostanie przekroczona ta relacja.

Skład Orzekający sugeruje rozważenie możliwości zweryfikowania przyjętych wielkości wydatków bieżących z możliwościami uzyskania dochodów bieżących i ze sprzedaży mienia oraz ograniczenia zadłużenia i podjęcia skutecznych działań w celu zachowania limitu wynikającego z art. 242 i 243 ustawy. We wcześniej wydanych opiniach Skład Orzekający wskazywał na zachowanie szczególnej ostrożności przy planowaniu dochodów ze sprzedaży majątku z uwzględnieniem sytuacji na rynku nieruchomości oraz poziomu planowania nadwyżki operacyjnej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, a w szczególności zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach przyszłych, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy, w terminie 14 dni od daty doręczenia opinii.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Elżbieta Osińska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy