

Uchwała nr VII/79/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry projekcie uchwały budżetowej
miasta Jelenia Góra na rok 2023

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Joanna Stylska — przewodnicząca,
- 2) Magdalena Macias — członek,
- 3) Elżbieta Piekarska — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry projekcie uchwały budżetowej miasta Jelenia Góra na rok 2023.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), zwanej dalej – ufp, sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej właściwości organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 ufp. Zgodnie z wymogami art. 238 ust. 1 ufp projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi, wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Szczegółowość projektu budżetu oraz wymogi dotyczące uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej Rada Miejska Jeleniej Góry określiła uchwałą nr 240.XXIII.2020 z dnia 30 września 2020 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Stosownie do powołanych przepisów Prezydent Miasta Jeleniej Góry, zarządzeniem nr 0050.1634.2022.VIII z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie przedłożenia Radzie Miejskiej Jeleniej Góry projektu uchwały budżetowej Miasta Jelenia Góra na rok 2023, przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu projekt uchwały budżetowej na 2023 rok wraz z uzasadnieniem. Zarządzenie wpłynęło do Izby 15 listopada 2022 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w wyniku oceny projektu uchwały budżetowej Miasta Jelenia Góra na rok 2023 stwierdził, że projekt uchwały budżetowej sporządzony został w szczególowości określonej w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

W budżecie Miasta na 2023 rok zaplanowano deficyt operacyjny (ujemną różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 12.076.595,00 zł. W dziale 750 „Administracja publiczna”, paragrafie 0970 „Wpływy z różnych dochodów” zaplanowano dochody bieżące z tytułu wynagrodzenia za umorzenie udziałów w spółkach komunalnych w wysokości 65.500.000,00 zł. W dniu 23 listopada 2022 r. Rada Miejska Jeleniej Góry, podejmując uchwałę nr 547.LVII.2022 w sprawie zmian budżetu Miasta na 2022 rok, postanowiła między innymi o zwiększeniu wydatków inwestycyjnych o kwotę 65.500.000,00 zł i przeznaczeniu ich na podwyższenie kapitału zakładowego w dwóch spółkach komunalnych: Termach Cieplickich Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji "WODNIK" Sp. z o. o. Źródłem finansowania deficytu powstałego w wyniku wprowadzonych zmian budżetu są przychody z emisji obligacji komunalnych oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp. W tym samym dniu Rada Miejska podjęła uchwałę nr 548.LVII.2022 w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania,

nabywania i wykupu, w której postanowiła wyemitować obligacje komunalne w łącznej kwocie 65.500.000,00 zł. Oznacza to, że w celu sfinansowania wydatków bieżących budżetu 2023 roku dochodami bieżącymi, środki finansowe pochodzące z emisji papierów wartościowych „przeprowadzone” zostaną przez spółki komunalne. Umorzenie udziałów w spółkach nastąpi bowiem z kapitału zakładowego, na podwyższenie którego Rada Miejska przeznaczyła środki budżetu 2022 roku.

Powyższa operacja, chociaż z punktu widzenia formalnego nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, służy ich obejściu. Stosownie bowiem do art. 242 ust. 1 ufp organ stanowiący 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 ufp, tj. z tytułu:

- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt, 8,
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych,
- 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 oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

Stosownie do 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) do ustalenia na lata 2023-2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ufp dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, tj. z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego innych niż określone w pkt 5 i 8, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Z przewidywanego wykonania roku 2022, stanowiącego element projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2043 przedłożonej wraz z projektem uchwały budżetowej na 2023 rok wynika, że po rozliczeniu roku 2022 Miasto nie będzie jednak posiadać środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5-8 ufp w wysokości 65.500.000,00 zł. Na finansowanie wydatków bieżących miasto nie może ponadto zaciągać kredytów, pożyczek i emitować obligacji.

Należy również wskazać, że wprowadzenie do budżetu 2023 roku dochodów bieżących w wysokości 65.500.000,00 zł ma istotne znaczenie dla kształtowania się poziomu dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp w kolejnych 7 latach, następujących po roku budżetowym 2023. Nieujęcie dochodów bieżących w budżecie 2023 roku w wysokości 65.500.000,00 zł, przy zachowaniu wielkości wynikających z projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2043, powoduje, że w latach 2024-2030 wskaźnik planowanej łącznej kwoty przypadających do spłaty w roku budżetowym zobowiązań finansowych wraz z należnymi w tym roku odsetkami do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy dopuszczalny wskaźnika spłaty zobowiązań obliczony na podstawie art. 243 ust. 1 ufp.

Skład Orzekający zauważa, że potrzeba przeprowadzenia wyżej opisanej operacji w celu zachowania relacji, o których mowa w art. 242 ust. 1 i art. 243 ust. 1 ufp, przy uwzględnieniu szeregu regulacji prawnych wprowadzonych przez Ustawodawcę w celu złagodzenia skutków kryzysu ekonomicznego wywołanego pandemią Covid oraz konfliktem zbrojnym na Ukrainie, w tym zwolnienie z obowiązku zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp w latach 2023-2025 oraz możliwość finansowania wyniku operacyjnego wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp (wprowadzonych ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw), świadczy o trudnej sytuacji finansowej Miasta Jelenia Góra. Operacja ta, chociaż pozornie wpływa na poprawę wskaźników określonych w ustawie o finansach publicznych, nie wiąże się jednak z pozyskaniem nowych źródeł dochodów do finansowania wydatków bieżących, a tym samym nie poprawia sytuacji finansowej miasta.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak w sentencji uchwały.