



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, www.rzeszow.rio.gov.pl

URZĄD MIASTA W SANOKU
Sekretariat

2020-12-23

8549/12/2020

zał.

**U c h w a ł a Nr 8/37/2020
z dnia 18 grudnia 2020 r.**

**składu orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

FM

23.12.2020

w sprawie: zaopiniowania projektu uchwały budżetowej **Miasta Sanoka** na rok 2021

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) oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) skład orzekający w osobach:

1. *Piotr Świątek* - przewodniczący
2. *Edyta Gawrońska* - członek
3. *Sabina Szałankiewicz* - członek

po rozpatrzeniu projektu uchwały budżetowej Miasta Sanoka na 2021 r. przedłożonej przez Burmistrza Miasta Sanoka, postanawia **pozytywnie** zaopiniować przedłożony projekt uchwały budżetowej z **uwagami** podanymi w treści uzasadnienia

Uzasadnienie

W dniu 16 listopada 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął celem zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Miasta Sanoka na 2021 rok. Do przedłożonego projektu dołączono uzasadnienie oraz materiały informacyjne. Projekt sporządzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając powyższe dokumenty stwierdził co następuje:

1. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej ustalono deficyt w kwocie 18.918.858,72 zł finansowany przychodami ze sprzedaży innych papierów wartościowych – obligacji komunalnych w kwocie 16.452.000 zł, nadwyżką budżetową z lat ubiegłych w kwocie 2.006.087 zł oraz wolnymi środkami o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt ustawy o finansach publicznych w kwocie 460.771,72 zł. Ponadto w projekcie zaplanowano rozchody z tytułu zaplanowanych spłat rat pożyczek i kredytów w 2021 r. w wysokości 2.449.932 zł oraz z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, które przypadają po roku budżetowym, na który uchwalono budżet tj. z roku 2022 w kwocie 2.728.326,93 zł. Źródło spłaty zaplanowanych rozchodów

stanowią w całości przychody z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z objaśnień do projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2021-2038 wynika, że przychody z nadwyżki budżetowej stanowiącej źródło finansowania części planowanego deficytu budżetowego w kwocie 2.006.087 zł pochodzą z rozliczeń środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Określona w projekcie uchwały kwota odpowiada kwocie ujętej w wykazie określającym maksymalny poziom wsparcia dla gmin i miast na prawach powiatu, stanowiącym załącznik do uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. z 2020 r., poz. 662). W związku z powyższym planowana kwota przychodów nie stanowi nadwyżki z lat ubiegłych, ale jako wynikająca z rozliczeń szczególnych zasad wykonywania budżetu, do której zaliczyć należy dochody i wydatki realizowane w ramach RFIL, stanowi przychody 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 (art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych).

Wykazanie jako źródła finansowania deficytu budżetowego w kwocie 460.771,72 zł oraz planowanych spłat zobowiązań z lat ubiegłych oraz wcześniejszej spłaty zobowiązań, które przypadająby do spłaty po roku budżetowym w łącznej kwocie 5.178.258,93 zł z przychodów pochodzących z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych jest prawnie dopuszczalne. Należy jednak zwrócić uwagę, że wolne środki nie są kategorią którą można zaplanować w dowolnej wysokości, gdyż ich kwota wynika z wyliczeń, na podstawie bilansu. Wolne środki powinny być co do zasady już zatem wypracowane, dostępne nie zaś tylko planowane do osiągnięcia w wyniku rozliczenia wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z bilansu z wykonania budżetu Miasta Sanoka za 2019 r. wynika, iż wolne środki jakimi Gmina Miasto Sanok dysponowała na początku roku 2020, po wyeliminowaniu nadwyżki z tytułu rozliczenia dochodów i wydatków wynikających ze szczególnych zasad wykonywania budżetu wynosiły 5.245.406,89 zł, z czego kwotę 4.696.433 zł zaangażowano na zbilansowanie budżetu roku 2020. Zatem kwota możliwych do wykorzystania i realnego zaplanowania wolnych środków wynosi 548.973,89 zł. W konsekwencji zaplanowanie w budżecie roku 2021 przychodów z tytułu wolnych środków za rok 2020 w kwocie 5.639.030,65 zł będzie możliwe dopiero po upływie roku budżetowego i jego rozliczeniu. Jeżeli ustalona ostatecznie kwota wolnych środków przypadających do dyspozycji jednostki za rok 2020 będzie niższa niż kwota wykazana w projekcie uchwały budżetowej należy podjąć działania, które zapewnią prawidłową gospodarkę finansową Gminy Miasta Sanoka w 2021 roku z uwzględnieniem rzeczywistej kwoty wolnych środków.

Z przedłożonego projektu wynika, że jako źródło sfinansowania rozchodów wynikających z wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadająby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet tj. z roku 2022 w kwocie 2.728.326,93 zł

również wykazano przychody z tytułu wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do brzmienia art. 243 ust. 3b pkt 2 ustawy o finansach publicznych ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do następującej wyłączenie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadłaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet wynikających z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, środkami z tego tytułu. Przyjęta kwota spłaty została wyłączona z limitu wynikającego z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w roku 2021. Mając powyższe na względzie skład orzekający wskazuje na konieczność prawidłowego i jednoznacznego ustalenia kwoty wolnych środków, mogących być w dyspozycji jednostki, które zaplanowane jako źródło wcześniejszej spłaty zobowiązań z roku 2022 umożliwiłoby zachowanie relacji z powołanego powyżej art. 243 ust. 1. Ponadto z przedłożonego projektu uchwały budżetowej wynika, że relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych jest spełniona z uwzględnieniem wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. W tym przypadku również należy dokonać oceny spełnienia określonej w przywołanym powyżej przepisie relacji uwzględniając realną kwotę wolnych środków pozostającą do dyspozycji jednostki, wyliczoną w oparciu o dane z wykonania budżetu roku 2020. Należy podkreślić, że po myśli art. 242 ust. 1 (w brzmieniu mającym zastosowanie do budżetu 2021 roku) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

2. W tabeli określającej planowane dochody budżetu na 2021 r. wykazano w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej dochody zaklasyfikowane do § 0690 Wpływy z różnych opłat, do § 0970 Wpływy z różnych dochodów oraz do § 0490 Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw bez wskazania skonkretyzowanego źródła dochodów. Stosownie do brzmienia przepisu art. 235 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł. W konsekwencji w uchwalonym budżecie należy określić skonkretyzowane źródło dochodów planowanych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

3. W przedłożonym projekcie zaplanowano wydatki w formie dotacji przedmiotowej dla SPGK sp. z o.o. z tytułu dopłat do dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Skład orzekający wskazuje w tym miejscu na treść art. 219 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe również innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, o ile odrębne przepisy tak stanowią, natomiast kwoty i zakres dotacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określa uchwała budżetowa. W treści uchwały budżetowej należy zatem określić kwotę dopłaty dla SPGK sp. z o.o. odrębnie z tytułu dopłat do wody i do ścieków.

Skład orzekający wskazuje ponadto, że z przedłożonych materiałów nie wynika by organ stanowiący podjął uchwałę w sprawie dopłat do taryfowych grup odbiorców usług, która obowiązywałaby w 2021 roku. Ponieważ dopłatę ustala się dla taryfowych grup odbiorców usług to okres na jaki ustala się dopłatę nie może być dłuższy niż okres obowiązywania zatwierdzonych taryf. W konsekwencji w uchwale budżetowej wydatki w formie dopłaty powinny być ustalone tylko na okres na jaki obowiązuje uchwała ustalająca stawki dopłat.

4. Z przedłożonego projektu uchwały budżetowej wynika, że w tabeli określającej wydatki na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wydatki z tytułu wpłat na pracownicze plany kapitałowe, klasyfikowane do § 4710 Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający, wyodrębniono w grupie wydatków związanych z realizacją ich zadań statutowych. Stosownie natomiast do treści rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.) przedmiotowe wydatki powinny być ujmowane w grupie wynagrodzenia i składki od nich naliczane.

Podobna sytuacja dotyczy wydatków wyodrębnionych w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu dotyczących realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi (§ 8 pkt 2) oraz wydatków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi (§ pkt 3).

5. W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano wydatek w formie pomocy finansowej dla Powiatu Sanockiego w kwocie 50.000 zł. W celu ujęcia powyższego wydatku w budżecie na 2021 rok należy podjąć uchwałę o udzieleniu pomocy finansowej, stosownie do brzmienia art. 220 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

6. W § 10 pkt 4 lit. a-c projektu, upoważniono burmistrza do dokonywania określonych zmian w planie dochodów i wydatków w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, wskazując jako podstawę art. 15zn ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Z treści powołanego powyżej art. 15zn wynika, że w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może dokonywać określonych w nim czynności. Zatem uprawnienie do dokonywania tych czynności wynika z samego przepisu prawa i nie ma podstawy prawnej do ustalania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odrębnego upoważnienia dla organu wykonawczego w tym zakresie. Ponadto stosownie do brzmienia art. 36 ust. 2 powołanej powyżej ustawy przepis art. 15zn traci moc z dniem 1 stycznia 2021 r. Uprawnienie do upoważnienia burmistrza do dokonywania czynności wskazanych w § 10 pkt 4 lit. a-c w projekcie uchwały budżetowej nie wynika również z treści przepisu art. 258 ustawy o finansach publicznych.

7. Z uzasadnienia do projektu wynika, że wydatki dotyczące gospodarki leśnej w dzielnicy Olchowce finansowane są z wpływów ze sprzedaży drzewa. Ponieważ dochody ze sprzedaży drewna stanowią dochody majątkowe, to stosownie do zasady finansowania wydatków bieżących z dochodów bieżących określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych nie mogą służyć finansowaniu tego rodzaju wydatków.

8. W przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka ujęto upoważnienie dla Burmistrza do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego wieloletnią prognozą finansową. W związku z wprowadzeniem powyższego upoważnienia należy w uchwalonym budżecie wprowadzić upoważnienie dla Burmistrza wynikające z treści art. 258 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o finansach publicznych, dotyczącego dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu.

W toku badania przedłożonego projektu uchwały budżetowej Miasta Sanoka skład orzekający stwierdził nieprawidłowości szczegółowo omówione w uzasadnieniu niniejszej opinii.

Projekt budżetu na 2021 rok zawiera niezbędne elementy określone w art. 212 ustawy o finansach publicznych. Projekt budżetu zgodnie z art. 214 ustawy o finansach publicznych zawiera załączniki w zakresie:

- 1) planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu miast,
- 2) planu dochodów i wydatków rachunku dochodów własnych.

Budżet na 2021 rok zaplanowano z deficytem w kwocie 18.918.858,72 zł, który zostanie pokryty przychodami ze sprzedaży obligacji komunalnych, wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz przychody 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. W założeniach projekt budżetu spełniony został wymóg wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie są wyższe od planowanych dochodów bieżących z uwzględnieniem przychodów z wolnych środków z uwzględnieniem uwagi z pkt. 1 niniejszej opinii. Wartości przyjęte w przedłożonym projekcie budżetu w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów są zgodne z wartościami przyjętymi w wieloletniej prognozie finansowej stosownie do art. 229 ustawy o finansach publicznych. Dochody i wydatki budżetu opracowano w szczególności wynikającej z art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych oraz z wyodrębnieniem paragrafów klasyfikacji budżetowej. Rezerwa ogólna nie przekracza równowartości 1% planowanych wydatków, ani też nie jest niższa od 0,1% tych wydatków, co jest zgodne z art. 222 ustawy o finansach publicznych. Utworzona

rezerwa celowa z przeznaczeniem na wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym jest zgodna z art. 26 ust.1 i 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym. W projekcie uchwały budżetowej określono szczególne zasady wykonywania budżetu w roku budżetowym wynikające z odrębnych ustaw (art. 212 ust.1 pkt 8 ustawy). Ustalono dochody i wydatki budżetu związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w 2021 roku. W projekcie uchwały zawarto również upoważnienia dla Burmistrza, które zostały prawidłowo skonstruowane z zastrzeżeniem uwagi z pkt 6 opinii.

Skład orzekający sygnalizuje w tym miejscu, że w tabeli określającej zachowanie wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2032-2038 procentowy wskaźnik spłaty zobowiązań jest inny niż wykazany w tych samych latach wieloletniej prognozie finansowej.

Ponadto w związku z zaplanowaniem w projekcie budżetu dochodów z tytułu opłaty targowej skład orzekający sygnalizuje, że stosownie do brzmienia art. 31zzm ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. nie pobiera się opłaty targowej, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170).

Z uzasadnienia do projektu wynika ponadto, że w rozdziale 80101, 80104 i 80110 zaplanowano wydatki z przeznaczeniem na usługi zdrowotne. Skład orzekający sygnalizuje, iż stosownie do brzmienia art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r., poz. 2215) niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.

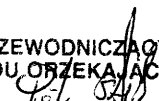
Skład orzekający sygnalizuje ponadto, że w tabeli określającej wydatki budżetu w grupie wydatki jednostek budżetowych nie wyodrębniono wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatków związanych z realizacją ich statutowych zadań.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej odpowiada wymogom określonym w uchwale Rady Miasta Sanoka Nr XIV/88/19 z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Od powyższej uchwały składu orzekającego Burmistrzowi Miasta służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. aa

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

mgr Piotr ŚWIĄTEK