



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

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

REPERAT KSIĘGOWOSCI BUDZETOWEJ

URZĄD MIASTA W SANOKU
Sekretariat

2020 -12- 23

**Uchwała Nr 8/37/2020
z dnia 18 grudnia 2020 r.**

2020 -12- 23

L. dz.

1646

składu orzekającego

zał.

8550 /12/2020

**Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

FM
23.12.2020

w sprawie: opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2021-2038

Na podstawie art. 13 pkt 12, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), art. 230 ust. 3 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) 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 Szalankiewicz* - członek

po rozpatrzeniu projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2021 - 2038

postanawia

pozytywnie zaopiniować projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2021-2038 z uwagami podanymi w treści uzasadnienia.

UZASADNIENIE

W dniu 17 listopada 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2021-2038.

Stosownie do brzmienia art. 230 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o finansach publicznych opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia

przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Mając na uwadze przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz projekt uchwały budżetowej na 2021 rok stwierdza się, co następuje:

1. Projekt uchwały obejmuje okres roku budżetowego i siedemnastu kolejnych lat, co spełnia wymogi ustawowe wynikające z art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Konstrukcja projektu uchwały co do zasady spełnia wymogi określone w art. 226 ustawy o finansach publicznych. W treści uchwały zawarto upoważnienie dla Burmistrza Miasta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy zawieranych na czas nieokreślony oraz zawieranych na czas określony z podaniem kwoty zobowiązania.

Ponadto w uchwale zawarto 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 § 3 ust. 1 pkt 2 zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wieloletnich przedsięwzięć do wysokości limitów określonych w załączniku nr 2 do uchwały. W załączniku nr 2, określającym wykaz planowanych przedsięwzięć wieloletnich, ujęto jedno przedsięwzięcie realizowane w latach 2021-2022. Skład orzekający zwraca **uwagę**, że przyjęty w projekcie uchwały zapis dotyczy zatem również roku 2021, to jest objętego budżetem gminy, który zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wykonuje burmistrz. Oznacza to, że organ wykonawczy ma wyłączne prawo m.in. do dokonywania wydatków ujętych w uchwalonym na dany rok kalendarzowy budżecie i może w tym celu zaciągnąć zobowiązania poprzez wcześniejsze podpisanie umów lub porozumień, bez konieczności uzyskania dodatkowego upoważnienia od organu stanowiącego. W konsekwencji upoważnienie zawarte w projekcie powinno dotyczyć wyłącznie roku 2022 i wskazywać kwotę wydatków wykazanych dla tego roku w treści załącznika.

Skład orzekający wskazuje ponadto, że w § 3 ust. 1 pkt 2 zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, nie stanowiących przedsięwzięcia, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Przedmiotowe upoważnienie powinno w swoją treścią odpowiadać zapisowi art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

3. Załącznik określający przedsięwzięcia wieloletnie odpowiada wymogom wynikającym z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

4. Wartości przyjęte w projekcie w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków są zgodne z przedłożonym projektem uchwały budżetowej na 2021 rok. Jako źródło sfinansowania części planowanego deficytu budżetowego w kwocie 460.771,72 zł, przypadającej w 2021 roku kwoty spłaty zobowiązań z lat poprzednich w kwocie 2.449.932 zł oraz wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet tj. z roku 2022 w kwocie 2.728.326,93 zł wskazano przychody z tytułu wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Skład orzekający zwraca w tym miejscu **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 za 2019 rok wynika, że kwota wolnych środków wynosi 5.245.406,89 zł, z czego kwotę 4.696.433 zł zaangażowano na zbilansowanie budżetu roku 2020. Zatem kwota wolnych środków możliwych do wykorzystania i realnego zaplanowania w 2021 roku 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.

5. Projekt uchwały zawiera objaśnienia wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej. W dołączonych objaśnieniach odniesiono się do najistotniejszych wartości określonych w prognozie tj. prognozowanych dochodów i wydatków w poszczególnych latach, kwot przychodów i rozchodów, wyniku budżetu, kwoty długu i relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przedłożone objaśnienia odnoszą się do całego okresu wykazanego w wieloletniej prognozie finansowej. W objaśnieniach wskazano podstawy planowania dochodów i wydatków w latach 2021-2038.

Z przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że od roku 2022 planowane jest istotne zmniejszenie wydatków bieżących w stosunku do roku 2021, co stosownie do treści objaśnień będzie skutkiem wprowadzenia w 2021 roku działań oszczędnościowych. Efekt planowanych do wprowadzenia działań ma służyć poprawie gospodarki finansowej jednostki w kolejnych latach. Należy podkreślić, że w celu zachowania realistyczności zaplanowanych kwot w grupie wydatków bieżących koniecznym jest rzeczywiste realizowanie planowanych działań. Zwrócić należy również uwagę na fakt, że zaplanowane na 2021 rok dochody bieżące ogółem wynoszą 183.207.334,20 zł, gdy plan na 2022 r. stanowi kwotę 192.774.369 zł. Tak istotny wzrost dochodów bieżących wymusza podjęcie istotnych działań w tym w szczególności w zakresie dochodów podatkowych jednostki. Przy planowaniu wzrostu wpływów podatkowych, w tym w szczególności z tytułu podatku od nieruchomości należy uwzględnić konieczność podjęcia odpowiednich uchwał przez organ stanowiący.

Skład orzekający sygnalizuje, że przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej kwoty, w szczególności w zakresie dochodów i wydatków powinny być realistyczne, a zatem powinny uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę

finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy. Planowane kwoty powinny mieć zatem odzwierciedlenie w realnych zasadach gospodarki jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowy nakaz realistyczności WPF można zatem odczytywać jako obowiązek zawierania w niej danych rzeczywistych, uwzględniających jednocześnie przewidywania w zakresie ich kształtowania się w przyszłości. Skoro zatem w ramach procesu przygotowania wieloletniej prognozy finansowej przyjęto określone wskaźniki służące planowaniu dochodów i wydatków oraz zaplanowano podjęcie określonych działań w celu poprawy sytuacji finansowej jednostki, to powinny one zostać zrealizowane w okresie obowiązywania prognozy.

6. W okresie objętym prognozą planowane wydatki bieżące są niższe od planowanych dochodów bieżących, co powoduje że relacja z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest zachowana. Skład orzekający wskazuje, że relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących jest zachowana w 2021 roku z uwzględnieniem kwoty wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych. Stosownie do brzmienia art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w brzmieniu mającym zastosowanie do uchwały budżetowej na 2021 r.) 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. Mając na względzie przywołany przepis należy podkreślić, że ze względu na kwotę wolnych środków z roku 2019 możliwych do zaangażowania na potrzeby roku 2021, ustalenie rzeczywistej kwoty wolnych środków za rok 2020, która służyłaby zbilansowaniu budżetu w zakresie wydatków bieżących, jest bardzo istotne dla oceny zachowania relacji wynikającej z przywołanego powyżej art. 242 ustawy o finansach publicznych.

7. Częścią projektu wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu sporządzona na okres 2021-2038. Prognoza kwoty długu została sporządzona na okres, na który zaciągnięto i na który planuje się zaciągnąć zobowiązania, co spełnia wymóg określony w art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Planowana kwota długu na koniec 2021 roku wynosi 103.817.832,74 zł, co stanowi 54,19% planowanych dochodów na ten rok. Zgodnie ze sprawozdaniem RB-Z za okres od 1 stycznia do 30 września 2020 r. jednostka posiada zobowiązania wymagalne w kwocie 2.745.596,51 zł. Z dołączonych objaśnień nie wynika, czy przedmiotowa kwota została uwzględniona w wydatkach budżetu roku 2021.

8. W 2021 roku planuje się uchwalenie budżetu, w którym relacja obliczona na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych z uwzględnieniem planowanych wyłączeń wynosi 3,39% do 4,74%. W zaplanowanych wyłączeniach z relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (pozycja 5.1.1.3) wykazano kwotę 2.728.326,93 zł z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, które przypadająby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet tj. z roku 2022. Źródło sfinansowania przedmiotowej spłaty stanowią przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. 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.

9. W latach 2022-2025 prognozuje się uchwalanie budżetów, których realizacja nie spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań - do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Z kolei w latach 2026-2038 prognozuje się uchwalanie budżetu, którego realizacja nie spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań - do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Powyższe powoduje, że przedmiotowy projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wypełnia dyspozycje z art. 243 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500).

Skład orzekający wskazuje, że w roku 2022 powyższa relacja wynosi 1,65% (planowane spłaty) do 1,67% (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2023 powyższa relacja wynosi 5,32% (planowane spłaty) do 5,33% (dopuszczalny wskaźnik). Należy podkreślić, że ustalone w wieloletniej prognozie finansowej wskaźniki uwzględniają pełną realizację planowanych kwot dochodów wyliczoną zgodnie z przyjętymi w prognozie założeniami.

Skład orzekający podkreśla w tym miejscu konieczność zapewnienia realizacji kolejnych budżetów gminy, w szczególności w zakresie zaplanowanych dochodów w sposób zapewniający zachowanie wartości przyjętych w opiniowanej wieloletniej prognozie finansowej. Dotyczy to w szczególności dochodów z podatków i opłat ustalanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym w szczególności wpływów z podatku od nieruchomości, jak również wpływów z dotacji i subwencji oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Brak prawidłowej realizacji przysługujących gminie dochodów może doprowadzić do niespełnienia relacji wskazanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w roku 2022 oraz w latach 2024-2025 przy wyliczeniu wskaźnika z art. 243 ust. 1 uwzględniono wyłączenia z tytułu wykupu wyemitowanych obligacji komunalnych na sfinansowanie ubytku w dochodach wynikających z wystąpienia COVID-19. Stosownie do brzmienia art. 15zob ust. 1 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. z 2020 r., poz. 1842 z późn. zm.) ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi

odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w 2020 r. do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19. Skład orzekający podkreśla, iż w sytuacji gdy kwota ubytku w wykonanych dochodach ulegnie zmniejszeniu, odpowiedniemu zmniejszeniu ulegnie kwota zobowiązań podlegającej wyłączeniu z relacji wynikającej z brzmienia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w latach wykupu wyemitowanych obligacji komunalnych. W związku z powyższym przy uchwalaniu kolejnych budżetów należy uwzględnić rzeczywisty poziom wyłączeń, który może mieć wpływ na zachowanie relacji z art. 243 ust. 1. Dotyczy to w szczególności roku 2022, gdzie różnica pomiędzy zaplanowaną spłatą zobowiązań, a wysokością dopuszczalnego wskaźnika spłaty wynosi 0,02%.

Mając na uwadze aktualną sytuację ekonomiczną i regulacje prawne obowiązujące w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, należy zaznaczyć, że mogą wystąpić niedające się przewidzieć niekorzystne zmiany w wielkości planowanych i faktycznie zrealizowanych dochodów ogółem, zwłaszcza z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych oraz fizycznych. Zachodzi więc konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej jednostki w zakresie realizowania planowanych dochodów i wydatków oraz wykorzystania zwrotnych instrumentów dłużnych, w celu spełnienia ustawowych relacji wynikających z przywołanych powyżej przepisów ustawy o finansach publicznych.

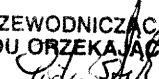
W związku z powyższym postanowiono jak w sentencji.

Stosownie do przepisów art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejszą opinię należy opublikować w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

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