

Uchwała Nr SO-18/0952/275/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 17 grudnia 2021 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Miasta Piły na 2022 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Izby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 r. (ze zm.), 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Piły projekcie uchwały w sprawie uchwały budżetowej na 2022 rok

**opinię pozytywną
z uwagą zawartą w pkt IV uzasadnienia**

Uzasadnienie

- I. Projekt uchwały w sprawie uchwały budżetowej na 2022 rok został przedłożony tut. Izbie w dniu 19 listopada 2021 r., a zatem po terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wraz z projektem uchwały 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 zmianami).
 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 na 2022 rok zostały ustalone:
 - a) dochody w kwocie 348.973.304,00 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 308.600.061,00 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 40.373.243,00 zł;
 - b) wydatki w kwocie 385.928.308,93 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 307.535.596,14 zł,

– wydatki majątkowe w kwocie 78.392.712,79 zł.

2. Proponowane w projekcie dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 1.064.464,86 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
3. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Piły na lata 2022-2040 oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych przedłożonych przez Jednostkę za lata 2015-2018 wynika, że w 2022 r. i latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu), zarówno przy zastosowaniu 3-letniego, jak i 7-letniego okresu dla ustalenia tej relacji w latach 2022-2025 (wybór okresu dokonywany na podstawie art. 7 pkt 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, nadającego nowe brzmienie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2018 r. poz. 2500, z późn. zm.).

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 0,08 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 36.955.004,93 zł, który zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały zostanie sfinansowany przychodami z tytułu 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 kwocie 853.000,00 zł, z pożyczek JESSICA2 z Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 w kwocie 11.624.589,61 zł oraz z emisji obligacji komunalnych w kwocie 24.477.415,32 zł.
5. W załączniku Nr 3 do projektu uchwały pn. „Zestawienie przychodów i rozchodów na 2022 rok”

zaplanowano przychody z tytułu:

- 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 (§ 905) w kwocie 853.000,00 zł,
- sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w kwocie 25.000.000,00 zł,
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 13.000.000,00 zł,
- zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 11.624.589,61 zł,

a także rozchody z tytułu:

- wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 8.000.000,00 zł,
- spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 5.522.584,68 zł.

Z projektu uchwały budżetowej oraz innych dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby wynika, że zaplanowane w § 905 przychody w kwocie 853.000,00 zł stanowią środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych otrzymane przez Miasto w 2020 r., niewykorzystane w 2020 r. i w 2021 r., które w 2022 r. zostaną przeznaczone na wsparcie realizacji zadania majątkowego pn. „Przebudowa ul. Wysokiej”.

Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że w § 950 zaplanowano wolne środki z rozliczenia roku 2020, które nie zostały zaangażowane w roku 2021.

Na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2020 r., sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2021 oraz uchwały budżetowej na rok 2021 (po zmianach), Skład Orzekający ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Miasto Piła posiada niezaangażowane w budżecie na rok 2021 wolne środki w wysokości 23.534.263,42 zł, które może zaangażować w budżecie na rok 2022. Przy czym Skład Orzekający zauważa, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2021 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2021 r.

III.

1. Prognozowane dochody Miasta na 2022 r. są niższe o 8,02% w porównaniu do planowanych dochodów na 2021 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2021 r.), przy czym dochody bieżące zostały zaplanowane na poziomie niższym o 11,00%, a dochody majątkowe na poziomie wyższym 23,61% od planowanych w 2021 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2021 r.).
2. Planowane wydatki na 2022 r. są niższe o 3,85% od planowanych w budżecie na 2021 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2021 r.), przy czym wydatki bieżące zostały zaplanowane na poziomie niższym o 10,65%, a wydatki majątkowe na poziomie wyższym o 37,07% w stosunku do planowanych na koniec III kwartału 2021 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.

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 Inwestycji Lokalnych, 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 2020 r. poz. 1856, z późn. zm.).
6. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń, za wyjątkiem upoważnień zawartych w § 12 pkt 4 lit. b oraz pkt 5 projektu uchwały.
Skład Orzekający wskazuje, że upoważnienia dla Prezydenta Miasta do dokonywania zmian w planie wydatków w zakresie określonym w pkt 4 lit. b oraz pkt 5 § 12 projektu uchwały są bezprzedmiotowe. Kompetencje w tym zakresie dla Prezydenta Miasta mieszczą się bowiem w art. 257 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.
7. Planowane w projekcie uchwały budżetowej wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2022, co spełnia wymóg 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 2021 r. poz. 888, z późn. zm.), 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. Do przedłożonego projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający wnosi następującą uwagę.

W planie dochodów budżetu (załącznik Nr 1 do projektu uchwały) w dziale 600 – „Transport i łączność”, rozdziale 60014 – „Drogi publiczne powiatowe” oraz w dziale 926 – „Kultura fizyczna”, rozdziale 92604 – „Instytucje kultury fizycznej” w § 6090 – „Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19” zaplanowano dochody odpowiednio w kwotach 2.500.000,00 zł i 8.325.000,00 zł. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika,

że dochody te stanowią środki z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, które zostały przyznane Miastu na inwestycję pn. „Przebudowa odcinka ul. Młodych w Pile, w ciągu drogi powiatowej nr 1161P”. oraz „Modernizacja stadionu żużlowo–piłkarskiego wraz z zapleczem sportowym przy ul. Bydgoskiej w Pile”.

W postanowieniach projektu uchwały budżetowej ani w załącznikach do tego projektu nie wyodrębniono ww. dochodów z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz wydatków finansowanych z tych środków.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw. Natomiast w myśl art. 237 ust. 1 tej ustawy w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw.

Z § 1 ust. 2 uchwały Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych wynika, że program ten realizowany jest ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Stosownie zaś do art. 65 ust. 11-13 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn. zm.), jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla tego rachunku. Mając na uwadze względy systemowe środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 powinny być ujmowane w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, z zachowaniem ich wyodrębnienia w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

V. Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że:

1. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że w dziale 754 – „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, rozdziale 75414 – „Obrona cywilna” zaplanowano wydatki na „*zakup sorbentu dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pile*”.

Skład Orzekający przypomina, że z art. 19b pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1940) wynika, że gminy (powiaty, województwa) mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej. W myśl art. 19g pkt 2 tej ustawy, środki jednostek samorządu terytorialnego pozyskiwane przez Państwową Straż Pożarną w trybie i na warunkach określonych w art. 19b–19d, zgodnie z zawartymi umowami

lub porozumieniami przez komendantów wojewódzkich lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) – są przychodami wojewódzkich Funduszy Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to, dofinansowanie Państwowej Straży Pożarnej przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przywołanymi przepisami, może być dokonywana wyłącznie za pośrednictwem wojewódzkich Funduszy Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że wydatki z tytułu wpłaty na wojewódzki Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, z przeznaczeniem na zakup sorbentu dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pile, powinny być klasyfikowane w rozdziale 75411 – „Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej”.

2. W załączniku Nr 10 do projektu uchwały pn. „Zestawienie planowanych kwot dotacji na 2022 rok” nie ujęto wykazanych w załączniku Nr 7 do projektu uchwały pn. „Plan wydatków majątkowych na 2022 rok” dotacji zaplanowanych w dziale 921 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92109 – „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” w § 622 – „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych” w czwartą cyfrą „6” w kwocie 80.134,14 zł oraz z czwartą cyfrą „7” w kwocie 454.093,45 zł.

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.