

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Ewa Midura
Członkowie: Wojciech Czerw
Zbigniew Rękas

po rozpoznaniu w dniach 9 i 16 grudnia 2019 roku projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok przedłożonego przez Prezydenta Miasta Kielce wraz z autopoprawkami z dnia 9 i 12 grudnia 2019 roku, na podstawie art. 13 pkt. 3, w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2137) postanawia:

zaopiniować pozytywnie projekt uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia.

U z a s a d n i e

Prezydent Miasta Kielce spełniając wymogi określone w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 poz. 869 ze zm.) przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach w dniu 15 listopada 2019 roku – celem zaopiniowania - projekt uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok wraz z uzasadnieniem.

W dniu 9 grudnia 2019 roku przedłożona została do RIO w Kielcach wraz z pismem z dnia 09.12.2019 r. znak BK-I.3020.12.2019 autopoprawka Nr 1 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 9 grudnia 2019 r. do projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2020 r.

W dniu 13 grudnia 2019 roku przedłożona została do RIO w Kielcach wraz z pismem z dnia 13.12.2019 r. znak BK-I.3020.13.2019 autopoprawka Nr 2 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 12 grudnia 2019 r. do projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2020 r.

Skład Orzekający wydając niniejszą opinię a także opinię o możliwości sfinansowania planowanego na 2020 rok deficytu budżetu uwzględnił zmiany projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2020 r. wynikające z w/w poprawek. Obydwie autopoprawki przedstawione zostały również Radzie Miejskiej w Kielcach.

Podkreślenia wymaga to, że zarówno autopoprawka Nr 1 jak i Nr 2 nie skutkują zmianą planu przychodów i rozchodów oraz zmianą wyniku budżetu 2020 r. zakładanych w projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok, który przedłożony został w dniu 15.11.2019 r.

Skutkiem wniesienia w/w autopoprawek było:

- zmniejszenie zakładanych w przedmiotowym projekcie na 2020 rok dochodów budżetowych (o kwotę 23.379.534 zł) oraz zmniejszenie o tę samą kwotę zakładanych w przedmiotowym projekcie wydatków budżetowych (poprawka Nr 1)

- zwiększenie w zakładanych w przedmiotowym projekcie na 2020 rok dochodów budżetowych (o kwotę 11.233.830 zł) oraz zwiększenie o tę samą kwotę wydatków budżetowych a także dokonanie przeniesień wydatków wskazanych w autopoprawce (poprawka Nr 2)

Skład Orzekający na wstępie podkreśla, że jego ustalenia zmierzające do wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok wraz z w/w autopoprawkami (*dalej przedmiotowy projekt uchwały budżetowej*) koncentrowały się na ocenie zgodności przedmiotowego projektu zarówno z wymogami ustawy o finansach publicznych jak również z innymi przepisami prawa normującymi poszczególne dziedziny działalności Miasta Kielce jako gminy i miasta na prawach powiatu a także na ocenie zgodności z zasadami planowania budżetowego.

Ustalenia poczynione przez Skład Orzekający w wyniku analizy przedmiotowego projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok pozwalają na stwierdzenie, iż projekt ten zgodny jest zarówno z obowiązującymi przepisami prawa jak i z zasadami planowania budżetowego – z zastrzeżeniem niżej wskazanych uwag.

W wyniku analizy przedmiotowego projektu uchwały budżetowej w szczególności ustalono, że:

1/ Zakres projektu zgodny jest z art. 211 ust. 5 i art. 212 ustawy o finansach publicznych. Dochody budżetu przedstawione zostały w szczególowości według działów, rozdziałów i źródeł (paragrafów), natomiast wydatki budżetu przedstawione zostały w podziale na działy i rozdziały z wyodrębnieniem grup wydatków określonych w art. 236 ust. 1 w/w ustawy o finansach publicznych.

2/ W przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok zaplanowano dochody budżetowe w kwocie 1.434.866.837 zł oraz wydatki budżetowe w kwocie 1.543.394.413 zł. Możliwość sfinansowania planowanego deficytu budżetu w kwocie 108.527.576 zł jest przedmiotem odrębnej opinii Składu Orzekającego.

Planowane na 2020 rok wydatki bieżące zostaną sfinansowane z dochodów bieżących zgodnie z art. 242 ust.1 w/w ustawy. Różnica pomiędzy planowanymi dochodami i wydatkami bieżącymi (tzw. nadwyżka operacyjna) wynosi 33.889.040 zł.

Planowane na 2020 rok wydatki majątkowe w łącznej kwocie 251.210.187 zł sfinansowane zostaną:

- wyżej wskazaną nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w wysokości 33.889.040 zł

- dochodami majątkowymi w wysokości 108.793.571 zł, w tym dochodami ze sprzedaży majątku w kwocie 15.101.500 zł

- przychodami w wysokości 108.527.576 zł, w tym kredytami w kwocie 90.000.000 zł i wolnymi środkami w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy o finansach publicznych w kwocie 18.527.576 zł.

Udział planowanych dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej w finansowaniu wydatków majątkowych stanowi 56,34%. Pozostała część finansowana jest z kredytów a zatem ze środków wplywających na kwotę długu Miasta Kielce.

W ramach wydatków majątkowych na realizację przedsięwzięć wieloletnich planuje się wydatki w kwocie 229.576.628 zł, w tym wydatki majątkowe z udziałem środków zagranicznych zaplanowano w kwocie 180.096.210 zł.

Na realizację zadań majątkowych jednorocznych zaplanowano 21.633.559 zł.

Wyodrębnione zostały wydatki na zadania inwestycyjne realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Kwota zaplanowana na wydatki do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zgodna jest z art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 506 ze zm.)

W przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok prawidłowo zaplanowane zostały również rezerwy. Rezerwa ogólna zaplanowana została zgodnie z art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Rezerwa na zarządzanie kryzysowe ustalona została zgodnie z dyspozycją art. 26 ust 1 i 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz.1398).

Analiza wydatków zaplanowanych w załączniku Nr 2 do projektu uchwały budżetowej wskazuje na to, że zaplanowane zostały w odpowiednich działach klasyfikacji budżetowej wydatki na zadania własne obowiązkowe. Część wydatków będzie realizowana w postaci dotacji podmiotowych i celowych. Wydatki realizowane w formie dotacji związane są z realizacją zadań własnych Gminy i Powiatu.

W projekcie uchwały budżetowej określono również planowane kwoty dochodów przeznaczone prawidłowo na wydatki wynikające z odrębnych ustaw, w tym z :

- ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.).
- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz.1396 ze zm.).
- ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.)

3/ W przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej w związku z planowanym deficytem i koniecznością spłaty zaciągniętych zobowiązań zaplanowano przychody pochodzące z kredytów długoterminowych oraz z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Zaplanowane zostały również rozchody budżetu przeznaczone na spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych (w tym zaliczany do tytułu dłużnego kredyty i pożyczki wykup papierów wartościowych - obligacji komunalnych, których zbywalność jest ograniczona).

W 2020 roku na spłatę zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań z tyt. pożyczek, kredytów, wykupu wyemitowanych obligacji wraz z wydatkami na odsetki i dyskonto planuje się przeznaczyć 48.911.077 zł, w tym wydatki na obsługę długu zaplanowano w kwocie 28.500.000 zł. Na spłaty rat kapitałowych i wykup obligacji Miasto przeznaczy 20.411.077 zł. Spłaty te (stanowiące rozchody budżetowe) sfinansowane zostaną ze środków pochodzących z przychodów zwrotnych (kredytów) w kwocie 18.938.653 zł oraz wolnych środków w kwocie 1.472.424 zł.

Wskaźnik obciążenia budżetu 2020 roku spłatą długu przy uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 243 ustawy oraz doliczając zobowiązania związku współtworzonego przez Miasto, zgodnie z art. 244 ustawy kształtuje się na poziomie 4,30%, przy wskaźniku maksymalnym 5,11% obliczony w oparciu o plan 3. kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok

prognozy. Należy zwrócić uwagę, że na wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu za 2020 rok wpływ będą miały dane wynikające z wykonania budżetu za 2019 rok.

Łączna kwota planowanych do zaciągnięcia w 2020 r. kredytów jest wyższa od zaplanowanych na 2020 rok spłat rat kapitałowych i wykupu obligacji – co prowadzi do zwiększenia kwoty długu w porównaniu do 2019 r. o 86.382.765 zł (do kwoty łącznej długu w wysokości 1.061.475.921 zł).

Prawidłowo ustalone zostały limity zobowiązań planowanych do zaciągnięcia celem sfinansowania spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4/ Upoważnienia zawarte w par. 13 projektu uchwały budżetowej odpowiadają zakresowi upoważnień jakich może udzielić organ stanowiący organowi wykonawczemu w uchwale budżetowej.

5/ Określony w § 16 projektu uchwały budżetowej tryb ogłoszenia uchwały budżetowej jest zgodny z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

6/ W związku tym, że w skład materiałów dołączonych do projektu uchwały budżetowej na 2020 rok wchodzi projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na rok 2020 i lata następne Skład Orzekający dokonał porównania wartości przyjętych w obu projektach.

Stosownie do art. 229 ustawy o finansach publicznych 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 na rok 2020 i lata następne.

Analiza przedmiotowego projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok oraz uzasadnienia do tego projektu skłania do zwrócenia uwagi na to, że;

1/ W rozdz. 75011 – Urzędy wojewódzkie na 2020 rok zaplanowane zostały wydatki w kwocie 5.126.286 zł, na pokrycie niedoboru środków na wydatki osobowe i rzeczowe, związane z realizacją przez Urząd Miasta zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – co wynika z uzasadnienia do przedmiotowego projektu uchwały budżetowej (str. 147).

Wskazać zatem należy, iż żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na j.s.t. obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli kwota środków przekazanych j.s.t. w formie dotacji nie jest wystarczająca.

Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2018 poz 1530 ze zm.) jest dotacją o charakterze obligatoryjnym. Zgodnie z tym przepisem jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Z kolei wykładnia art. 49 ust. 6 w/w ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi samodzielną podstawę roszczenia j.s.t. o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych.

Brak jest więc podstaw prawnych dla planowania w/w wydatków w projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok. Skład Orzekający podkreśla, że powyższa uwaga była już przedmiotem sygnalizacji także w roku ubiegłym i latach poprzednich.

Mimo tego również w przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej zaplanowane zostały wydatki związane z realizacją przez Urząd Miasta zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które w kwocie 5.126.286 zł zostaną sfinansowane ze środków Miasta nie pochodzących z dotacji z budżetu państwa.

2/ Zbędnie określony został w § 11 pkt 2 treści normatywnej przedmiotowego projektu limit zobowiązań zaciąganych celem sfinansowania planowanego deficytu budżetu Miasta Kielce w kwocie 90.000.000 zł. Limit ten należy określić tylko w przypadku zaciągania nowych zobowiązań stanowiących tytułu dłużne. Jak wynika z § 3 ust. 1 pkt 1 nie zostanie zaciągnięte celem sfinansowania planowanego deficytu nowe zobowiązanie (nowy kredyt) a kwota 90.000.000 zł zaplanowana w przychodach przeznaczona na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu stanowi kolejną transzę kredytu zaciągniętego umową Nr 84.593 z dnia 06.03.2017 r. zawartą z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym z siedzibą w Luksemburgu na kwotę łączną 250.000.000 zł.

Reasumując powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydentowi Miasta Kielce przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

