

VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 10 grudnia 2020 roku
w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2021 rok

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Ewa Midura
Członkowie: Wojciech Czerw
Zbigniew Rękas

po rozpoznaniu w dniu 10 grudnia 2020 roku projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2021 rok przedłożonego przez Prezydenta Miasta Kielce 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 2021 rok - z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia.

Uzasadnienie

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 16 listopada 2020 roku – celem zaopiniowania - projekt uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2021 rok wraz z uzasadnieniem.

Skład Orzekający na wstępie podkreśla, że jego ustalenia dotyczące projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2021 rok (*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.

Analiza przedmiotowego projektu uchwały budżetowej przeprowadzona przez Skład Orzekający w wyżej wskazanym zakresie prowadzi do następujących ustaleń:

1. Treść normatywna przedmiotowego projektu uwzględnia elementy obligatoryjne uchwały budżetowej - zgodnie z wymogami określonymi w art. 212 ust. 1 w.w. ustawy o finansach publicznych. Przedłożony projekt spełnia także wymogi formalno-prawne w zakresie wymaganych załączników, o których mowa w art. 211 ust. 5, art. 214 i art. 215 ufp. Ponadto w planie dochodów i wydatków wyodrębnione zostały dochody i wydatki, o których mowa w art. 237 ust. 2 ufp. Szczegółowość planu dochodów i wydatków jest zgodna z wymogami określonymi w art. 235 i 236 ufp (nie jest mniejsza).

2. W przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2021 rok zaplanowano dochody budżetowe w kwocie 1.460.400.086 zł oraz wydatki budżetowe w kwocie 1.565.907.772 zł. W treści normatywnej przedmiotowego projektu określona została kwota stanowiąca różnicę pomiędzy planowanymi dochodami i wydatkami budżetowymi. Na 2021 rok zaplanowany został deficyt budżetu i wskazane zostały źródła jego finansowania. Możliwość sfinansowania deficytu budżetu zakładanego w przedmiotowym projekcie jest przedmiotem odrębnej opinii Składu Orzekającego.

Zaplanowane dochody i wydatki bieżące uwzględniają mającą zastosowanie do budżetu na 2021 rok zasadę równoważenia budżetu w tej części (planowane na 2021 rok dochody bieżące są wyższe niż planowane wydatki bieżące). Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi tzw. nadwyżka operacyjna wynosi 10.043.094 zł.

Planowane na 2021 r. wydatki majątkowe w łącznej kwocie 224.116.139 zł, sfinansowane zostaną:

- dochodami majątkowymi w wysokości 108.565.359 zł, w tym dochodami ze sprzedaży majątku w kwocie 22.481.000 zł
- nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi tzw. nadwyżką operacyjną w wysokości 10.043.094 zł
- przychodami w wysokości 105.507.686 zł, w tym kredytami w kwocie 69.513.965 zł,
- wolnymi środkami w kwocie 20.000.000 zł

oraz

- niewykorzystanymi środkami pieniężnymi wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 15.993.721 zł

Udział planowanych dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej w finansowaniu wydatków majątkowych stanowi 52,92% (w 2020 r. 56,34%).

W ramach wydatków majątkowych na realizację przedsięwzięć wieloletnich planuje się wydatki w kwocie 207.149.625 zł, w tym wydatki majątkowe z udziałem środków zagranicznych zaplanowano w kwocie 138.110.109 zł.

Na realizację zadań majątkowych jednorocznych zaplanowano 16.966.514 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 2020 r. poz. 713 ze zm).

W przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2021 rok prawidłowo zaplanowane zostały również rezerwy. Rezerwa ogólna zaplanowana została zgodnie z art. 222 ust. 1 ufp. 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 2020 roku poz. 1856)

Ponadto analiza przedmiotowej 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 zgodnie z art. 237 ust. 1 ufp wyodrębniono dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, w tym z :

- ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U.z 2020 roku poz. 1439 ze zm.)

- 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 2020 roku poz. 1219 ze zm.).

3. W przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej w związku z planowanym deficytem i koniecznością spłaty zaciągniętych zobowiązań zaplanowano przychody w łącznej kwocie 126.457.524 zł pochodzące z kredytów długoterminowych (w kwocie 90.463.803 zł) oraz z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych a także ze środków wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych .

Zaplanowane zostały również rozchody budżetu w kwocie 20.949.838 zł 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).

Łączna kwota planowanych do zaciągnięcia w 2021 r. kredytów jest wyższa od zaplanowanych spłat rat kapitałowych i wykupu obligacji – co prowadzi do zwiększenia kwoty długu na 32.12.2021 r. do kwoty 1.130.951.233 zł (dług zwiększy się w porównaniu do 2020 r. o 67.513.965 zł).

Uwzględniając planowaną na 2021 rok kwotę wydatków przeznaczonych na odsetki i dyskonto na spłatę zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań z tyt. pożyczek, kredytów, wykupu wyemitowanych obligacji planuje się przeznaczyć 39.949.838 zł, w tym wydatki na obsługę długu zaplanowano w kwocie 19.000.000 zł. Jak wskazano wyżej na spłaty rat kapitałowych i wykup obligacji Miasto przeznaczy 20.949.838 zł i będą to środki pochodzące z przychodów zwrotnych (kredytów i pożyczek).

Wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu w 2021 roku - przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych wynikających z art. 243 ustawy oraz doliczając zobowiązania związku współtworzonego przez Miasto, zgodnie z art. 244 ustawy – kształtuje się na poziomie 3,46%, przy wskaźniku maksymalnym 7,32% obliczony w oparciu o plan 3. kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy. Należy zwrócić uwagę, że na wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu wpływ będą miały dane wynikające z wykonania budżetu za 2020 rok.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 w.w. ustawy o finansach publicznych ustalone zostały limity zobowiązań planowanych do zaciągnięcia celem sfinansowania przejściowego i planowanego deficytu oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. Upoważnienia zawarte w par. 12 i 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 i początkowy termin jej obowiązywania jest zgodny z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 roku poz.1461) i art. 211 ust. 2 i 3 ufp.

Analiza przedmiotowego projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2021 rok oraz uzasadnienia do tego projektu skłania do przedstawienia następujących uwag do opiniowanego projektu;

1. Niniejsza pozytywna opinia o przedmiotowym projekcie budżetu na 2021 r. oparta została na założeniu, że możliwe jest takie opracowanie WPF na lata 2021 – 2045, w której spłata planowanego do zaciągnięcia w 2021 roku kredytu w kwocie w kwocie 90.463.803 zł współfinansującego planowany na 2021 rok deficyt oraz finansującego planowane na 2021 rok rozchody nie będzie skutkowało naruszeniem art. 243 ustawy o finansach publicznych

2. Na 2021 rok w rozdz. 75011 – Urzędy wojewódzkie, zaplanowane zostały wydatki w kwocie 5.219.189 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. 142).

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 2020 r. poz. 23 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 2021 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 5.219.189 zł (a zatem jeszcze wyższej niż zaplanowana na 2020 rok) zostaną sfinansowane ze środków Miasta nie pochodzących z dotacji z budżetu państwa.

3. Analizując kwoty wyodrębnionych dochodów i wydatków finansowanych z tych dochodów, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U.z 2020 roku poz. 1439 ze zm.) stwierdzono, że wykonana została dyspozycja art. 6r ust. 1aa tej ustawy (całość dochodów uzyskanych z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostanie wykorzystana na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W dziale 900 rozdz. 90002 zaplanowano bowiem dochody z opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w kwocie 40.800.000 zł (par. 0490) natomiast zaplanowane tym dziale i rozdziale wynoszą 47.133.781 zł. W treści uzasadnienia do przedmiotowego projektu uchwały budżetowej wskazano (str. 164), że w rozdziale 90002 (gospodarka odpadami) zaplanowano środki na funkcjonowanie Systemu Zarządzania Gospodarką Odpadami oraz niezbędne ekspertyzy i opinie na potrzeby systemu odbierania odpadów.

Skład Orzekający wskazuje jednak, że zaplanowane wydatki w.w. cel przewyższają o 6.333.781 zł zaplanowane dochody z opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Odnosząc się do tak zaplanowanej relacji w.w. dochodów i wydatków Skład Orzekający wskazuje, że:

Zgodnie z art. 6r. ust. 1 i ust. 1 aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 roku poz. 1439 ze zm.) opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy zaś środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W art. 6 ust. 2-2b w.w. ustawy wskazano jakie koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gmina pokrywa (lub może pokryć) z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnym.

Art. 6r. ust. 2 jednoznacznie stanowi, że z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Z kolei w art. 6r. ust. 2d. w.w. ustawy wskazano, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

Ponadto zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 w.w. ustawy to rada gminy dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustala stawkę takiej opłaty przy czym zgodnie z art. 6k ust. 2 w.w. ustawy rada gminy określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r. ust. 2-2b i 2d;

W ocenie Składu Orzekającego wyżej przywołane przepisy prawa wskazują na to, że realizowana powinna być przez Miasto Kielce zasada ekwiwalentności w zakresie ponoszonych z budżetu wydatków na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Składu Orzekającego zasadna jest - skoro zaplanowane w projekcie budżetu w.w. wydatki o 6.333.781 zł przewyższają dochody z w.w. tytułu – ponowna analiza ustalonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy ustaleniu której Rada Miasta uwzględnić powinna dyspozycję art. 6k ust. 2 w.w. ustawy, w tym w szczególności uwzględnione

powinny zostać urealnione koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d w.w ustawy .

4. Błędnie określono w §11 pkt 2 treści normatywnej limit zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta w kwocie 69.513.965 zł, gdyż kredyt w kwocie 30.000.000 zł stanowi kolejną transzę zaciągniętego umową Nr 84.593 z dnia 06.03.2017 r. zawartą z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym z siedzibą w Luksemburgu kredytu na łączną kwotę 250.000.000 zł. Zatem limit, o którym mowa w §11 pkt 2 należy określić tylko na zaciągane w 2021 roku nowe zobowiązania stanowiące tytuły dłużne tj. w kwocie 39.513.965 zł.

Reasumując powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Pouczenie

1. 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.

2. Na podstawie art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych opinię o projekcie budżetu Miasta Kielce na 2019 rok Prezydent Miasta jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Miasta Kielce.

Przewodnicząca Składu Orzekającego



CZŁONEK KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Ewa Midura