

Uchwała Nr S.O.VII.421.6.2022
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 12 grudnia 2022 r.

**w sprawie: zaopiniowania projektu uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa
na 2023 rok.**

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 2022 r., poz. 1668) oraz art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.) - Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Krystyna Imioło	–	Przewodnicząca Składu
Patrycja Krupa-Różańska	–	Członek Składu
Katarzyna Augustynowicz-Skruch	–	Członek Składu

po zapoznaniu się z przedłożonym projektem uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na 2023 rok

postanowił:

**zaopiniować negatywnie projekt uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa
na rok 2023.**

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął projekt Uchwały Budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na rok 2023.

Analiza przekazanych do Izby materiałów skłania do wniosku, że struktura uchwały budżetowej odpowiada wiążącym w tym względzie wymaganiom z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp). Projektowi towarzyszy uzasadnienie.

Projekt uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na 2023 rok, co do zakresu i szczególowości został sporządzony zgodnie z przepisami prawa, wynikającymi z art. 212 oraz art. 235 - 237 ufp.

Ustalone w projekcie uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na 2023 rok dochody pochodzą ze źródeł, jakie zostały przewidziane w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz.2267). Zaplanowane wydatki dotyczą zadań pozostających w zakresie działania gminy i powiatu, określonych w art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 552 z późn. zm.) i w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526) oraz w art. 216 ust. 2 ufp. Wydatki budżetu obejmują środki na zadania własne Gminy Miasta Tarnowa (w tym zadania własne obowiązkowe) i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody w kwocie 843.389.670,59 zł oraz wydatki w kwocie 950.804.728,80 zł.

Przychody stanowią kwotę 127.600.000,00 zł, w ramach których zaplanowano:

- kredyty oraz emisję obligacji komunalnych w wysokości 80.000.000,00 zł, w tym na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 1.000.000,00 zł,
- wolne środki, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 28.904.728,15 zł,
- niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 17.761.34,25 zł,
- środki wynikające z rozliczeń środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 933.930,60 zł.

W ramach rozchodów w kwocie 44.093.323,35 zł zaplanowano spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i częściowy wykup wyemitowanych obligacji, w tym na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 18.050.620,36 zł.

Różnica między dochodami, a wydatkami budżetu stanowi deficyt w wysokości 107.415.058,21 zł. Planowane wielkości budżetu pokazują, że wg. projektu, budżet Gminy Miasta Tarnowa na 2023 rok po stronie wydatków i rozchodów nie znajduje pokrycia w zaplanowanych dochodach i przychodach. Różnica wynosi 23.908.381,56 zł. We wskazanych źródłach sfinansowania deficytu również brak kwoty jw. Opinię o możliwości sfinansowania deficytu przedstawiono w odrębnej uchwale.

Powyższe stanowi naruszenie podstawowej zasady prawidłowego gospodarowania finansami publicznymi, tj. zasady równowagi budżetowej, wynikającej z art. 211 ust. 1 ufp., zgodnie z którym budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Brak pełnego pokrycia deficytu budżetu narusza także przepis art. 212 ust. 1 pkt 3 ufp, zgodnie z którym uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W toku analizy przedmiotowego dokumentu ustalono również, że zaplanowane wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących o kwotę 65.461.171,58 zł. Jak wynika z przepisu art. 242 ufp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8. Przepis art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1964) pozwala do ustalenia powyższej relacji na lata 2023-2025, dochody bieżące powiększyć także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp. W przypadku Gminy Miasta Tarnowa są to przychody z wolnych i niewykorzystanych środków, wskazanych jako źródło sfinansowania deficytu, które łącznie stanowią kwotę 47.600.000,00 zł. Jak wynika z wyliczeń, dla zachowania relacji wydatków bieżących względem dochodów bieżących brak jest kwoty 17.861.171,58 zł. Na podstawie art. 9 ust. 2 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), w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której

mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (uwzględniając przepisy wyżej wskazane), pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w tych samych latach. Biorąc pod uwagę wartości planowanych, na podstawie projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miasta Tarnowa nadwyżek w latach 2024-2025 warunek dotyczący zależności planowanych dochodów i wydatków bieżących w 2023 r. został spełniony. Uwagi dotyczące obaw, co do realistyczności prognozowanych nadwyżek operacyjnych następnych lat zostały zamieszczone w opinii o projekcie wieloletniej prognozie finansowej Gminy Miasta Tarnowa.

Kolejną, istotną kwestią przy uchwalaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest ocena indywidualnego wskaźnika zadłużenia gminy, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp, z uwzględnieniem art. 244 ufp i art. 9 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.). W projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miasta Tarnowa stwierdzono niezachowanie w latach 2023-2026 relacji określonej w przepisach jw. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp, może być niezachowana w latach 2023-2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ufp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Skład Orzekający stwierdził na podstawie analizy projektu wieloletniej prognozy finansowej, że w latach 2023-2025 łączna kwota długu na koniec danego roku stanowi odpowiednio: 79,7 %, 62,2 % i 54,8 % wyżej wskazanych parametrów, a więc mieści się w granicach wyznaczonych prawem. Jednak niezachowanie relacji w zakresie spłaty długu Gminy Miasta Tarnowa dotyczy także roku 2026, dla którego nie może mieć zastosowania przywołany przepis art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ufp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym nie będzie zachowana wymagana tym przepisem relacja dotycząca spłat zobowiązań. Do wyliczenia wskaźnika spłaty długu w 2026 r. brane są pod uwagę wartości wskazane we wzorze z art. 243 ust. 1 ufp z ostatnich siedmiu lat, zatem wielkości budżetu 2023 r., obecnie planowane, a po zakończeniu roku wykonane, będą miały wpływ na wskaźnik spłaty długu w 2026 r. Wykazane w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miasta Tarnowa niespełnienie relacji w zakresie spłaty długu w 2026 r. oznacza, że Rada Miejska w Tarnowie nie może uchwalić zaproponowanego budżetu roku 2023.

Towarzyszące budżetowi upoważnienia i inne ustalenia związane z wykonywaniem budżetu, pozostają w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa.

Oprócz wyżej wskazanych przesłanek negatywnej opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa, Skład Orzekający wskazuje dostrzeżone nieprawidłowości, czy rozbieżności w zakresie niektórych wielkości ujętych w projekcie uchwały.

W § 3 w pkt 1 jako źródła sfinansowania deficytu wskazano kredyty i obligacje komunalne w łącznej kwocie. Na podstawie art. 217 ust. 2 są to odrębne źródła, dlatego powinny zostać wykazane odrębnie. Wyodrębnienia wymagają także przychody w § 4 ust. 1 pkt 1 oraz limity zaciąganych zobowiązań w § 11 ust. 2. Ponadto, postanowienia dotyczące limitów zobowiązań w § 11 są rozbieżne z postanowieniami § 3 i § 4.

Załącznik nr 14 przedstawia plan wydatków budżetu na zadania w ramach Budżetu Obywatelskiego na łączną kwotę 4.020.000,00 zł. Zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, w gminach będących miastami na prawach powiatu obowiązkiem jest utworzenie budżetu obywatelskiego. Jego wysokość wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Ostatnim sprawozdaniem z wykonania budżetu całego roku jest sprawozdanie za 2021 rok. Wyczenie 0,5 % wykonanych wydatków 2021 r. wskazuje, że jest to kwota 4.168.929,10 zł, tj. mniej niż zaplanowana w załączniku nr 14 o 148.929,10 zł.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

1. Zgodnie z art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej opinii Prezydentowi Miasta Tarnowa przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.
2. Stosownie do postanowień art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych niniejszą opinię Prezydent zobowiązany jest przedstawić organowi stanowiącemu Gminy Miasta Tarnowa przed uchwaleniem budżetu.

**PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**

Krystyna Imioło