

UCHWAŁA NR XCI.480.Z.2021
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 13 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Gminy Ustronie Morskie

Na podstawie art. 13 pkt 12 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|-------------------|------------------|
| 1. Marcin Binaś | - Przewodniczący |
| 2. Marek Fras | - Członek |
| 3. Marek Dulewicz | - Członek |

pozytywnie z uwagami

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie na lata 2022 – 2031

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie na lata 2022-2031, w tym z załączonego wykazu przedsięwzięć oraz z prognozy kwoty długu. W przedłożonej do zaopiniowania prognozie zawarte są elementy określone w art. 226 ust.1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jej spłaty.

Projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej zawiera upoważnienia do zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć oraz 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. Dodatkowo, zgodnie z art. 228 ust. 2 ww. ustawy uwzględnia upoważnienia dla organu wykonawczego do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań w zakresie realizacji wieloletnich przedsięwzięć. W świetle ostatnio przywołanego przepisu nie zamieszczono także fakultatywnego upoważnienia dla organu wykonawczego dot. możliwości przekazania uprawnień w przedmiocie realizacji umów wieloletnich do

¹ Dz. U z 2019 r. poz. 2137 ze zm.

² Dz. U z 2021 r. poz. 305 ze zm.

zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego (art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Załącznik nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika ponadto, że w latach 2022–2031 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych wedle reguły wyrażonej w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw³ - wedle której: „w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych 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 poszczególnych latach”. Z projektu wpf Gminy Ustronie Morskie na lata 2022-2031 (w części stanowiącej okres lat 2022-2025) wynika, że w latach 2022-2024 suma pozycji 7.2 wynosi -1 366 134,47 zł a w 2025 r. poz. 7.2 wykazuje kwotę 3 100 286,00 zł.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie przyjęto założenie, że w latach 2023-2024 spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie środkami stanowiącymi w poszczególnych latach osiągnane nadwyżki budżetowe, natomiast w 2022 r. źródłem rozchodów jest nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych oraz wolne środki.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany, jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. **Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2028-2029 Gmina Ustronie Morskie wykazała, że można naruszyć relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych pomimo tego, że we wskazanym okresie nie przewidziano rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętego długu. Wskazane naruszenie wynosi:**

- w 2028 r. -0,20% (wedle planu),
- w 2029 r. -0,12% (wedle planu i wykonania).

Powyższe stanowi naruszenie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym:

„organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku

³ Dz. U z 2021 r. poz. 1927

następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
- 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, 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”.

W przedmiotowym zakresie Skład Orzekający uwzględnił nie tylko posiadaną wiedzę w zakresie sytuacji finansowej Gminy Ustronie Morskie, która nie jest na tyle zła/trudna, żeby jednostka samorządu terytorialnego wykazywała naruszenie przedmiotowej relacji (i to w okresie kiedy nie spłaca już zaciągniętego długu) lecz także wyjaśnienia Wójta Gminy oraz Skarbnika, z których wynika, że: *„brak spełniania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2028-2029 wynika z braku należytej weryfikacji a natłok obowiązków oraz ograniczenia w funkcjonowaniu urzędu wynikające m.in. z sytuacji epidemicznej spowodowały, iż nieumyślnie popełniono błąd. Sytuacja finansowa Gminy pozwala na spełnianie relacji z art. 243 ustawy a błąd zostanie skorygowany”*.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Gminę Ustronie Morskie dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, a także wykonania dochodów ze sprzedaży majątku (zwłaszcza w latach 2022-2023), a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁴ – *ustalana na lata 2022-2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy*

⁴ Dz.U z 2021 r. poz. 1927

zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r. i informuje o wyborze właściwą regionalną izbę obrachunkową oraz organ stanowiący tej jednostki.

Skład Orzekający wskazuje, że kwestia naruszenia relacji z art. 243 nie jest jedynym powodem zgłoszenia uwag w sentencji opinii i tym samym zwraca uwagę władz Gminy na:

- 1) rozważenie zasadności zaistniałych różnic pomiędzy projektem uchwały w sprawie wpf na lata 2022-2031 (w części dotyczącej roku 2022) a projektem uchwały budżetowej na 2022 r. w zakresie:
 - a) poz. 1.1.4 (dochody bieżące z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące), która wynosi 5 670 000,00 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. wynosi 3 221 580,00 zł (różnica to 2 448 420,00 zł), ✓
 - b) poz. 1.2.2 (dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje) wynosi 8 531 190,30 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. wynosi 8 522 990,30 zł (różnica to 8 200,00 zł), ✓
 - c) poz. 2.2.1 (wydatki majątkowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy) wynosi 3 402 770,65 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. to 14 682 151,38 zł (różnica to 11 279 380,73 zł), ✓
 - d) poz. 7.2 (różnica między dochodami bieżącymi, skorygowanymi o środki, a wydatkami bieżącymi) wynosi -166 484,47 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. to 3 393 461,08 zł (różnica to 3 559 945,55 zł),
 - e) poz. 9.1 (dochody bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy) wynosi 0,00 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. to 11 718,00 zł, ✓
 - f) poz. 9.1.1 (dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy) to 0,00 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. to 11 718,00 zł – w tym poz. 9.1.1.1 (środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy) w całości stanowiąca wskazaną różnicę, ✓
 - g) poz. 9.3 (wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy) to 39 957,72 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. to 40 639,72 zł (różnica to 682,00 zł), ✓
 - h) poz. 9.3.1 (wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy) to 0,00 zł

a w projekcie budżetu na 2022 r. to 40 639,72 zł – w tym poz. 9.3.1.1 (finansowane środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2) to 0,00 zł a w projekcie budżetu na 2022 r. to 40 627,71 zł.

2) w załączniku nr 2 do projektu uchwały w sprawie wpf na lata 2022-2031 określono wykaz przedsięwzięć wieloletnich, w którym w następujących przedsięwzięciach kwota zobowiązań przekracza sumę kwot wydatków w latach 2022-2031⁵:

- a) poz. 1.1.1 („Fabryka Kompetencji Kluczowych”) – kwota zobowiązań to 69 152,65 zł a wydatki z 2022 r. to 28 239,72 zł, ✓
- b) poz. 1.3.1 („System Informacji Prawnej LEX”) – kwota zobowiązań to 37 884,00 zł a suma wydatków w latach 2022-2024 to 28 413,00 zł,
- c) poz. 1.3.2 („Budowa Świetlicy w Sianożętach”) – kwota zobowiązań to 925 000,00 zł a wydatki w 2022 r. to 500 000,00 zł,
- d) poz. 1.3.2 („Modernizacja promenady nadmorskiej”) – kwota zobowiązań to 170 000,00 zł a wydatki w 2022 r. to 100 000,00 zł,
- e) poz. 1.3.2 („Przebudowa dojścia do morza na działkach: 21/4, 21/7, 21/8, 21/9, 84, 322/5 w obrębie Ustronie Morskie) – kwota zobowiązań to 399 500,00 zł a wydatki w 2022 r. to 100 000,00 zł,
- f) poz. 1.3.2 („Przebudowa ulicy Osiedlowej i Słonecznej w Ustroniu Morskim – etap I kanalizacja deszczowa”) – kwota zobowiązań to 2 165 060,10 zł a wydatki w 2022 r. to 1 102 770,65 zł.

W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń prognozy i na tej podstawie wprowadzania ewentualnych korekt planowanych wielkości, co pozwoli na zachowanie realistyczności danych w niej zawartych, zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartą w niej prognozę kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi 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 przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania i mając na względzie powyższe, Skład postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

⁵ co do zasady kwoty zobowiązań nie mogą być wyższe niż suma wydatków w poszczególnych latach, żeby nie dawać podstaw do przyjęcia twierdzenia, że organ wykonawczy zaciągnął zobowiązania ponad stan środków zabezpieczonych w budżecie.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w zw. z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binaś

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

⁶ Dz. U z 2020 r. poz. 2176 ze zm.

UCHWAŁA NR XCI.481.Z.2021
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 13 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu ustalonego w projekcie
uchwały budżetowej Gminy Ustronie Morskie na 2022 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ w zw. z art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|-------------------|------------------|
| 1. Marcin Binaś | – Przewodniczący |
| 2. Marek Fras | – Członek |
| 3. Marek Dulewicz | – Członek |

pozytywnie z uwagami

opiniuje możliwość sfinansowania deficytu budżetu ustalonego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Ustronie Morskie na 2022 r.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Gminy Ustronie Morskie na 2022 r. oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2022 r. dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych. **Podstawą uwag Składu Orzekającego są kwestie dotyczące nie tylko naruszenia ww. reguły w latach 2028-2029³ lecz także rozbieżności w zakresie źródeł pokrycia deficytowego wyniku budżetu⁴ pomiędzy projektami w sprawie projektu budżetu na 2022 r. oraz w sprawie wpf na lata 2022-2031.**

Na podstawie określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2022 r. wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 4 327 681,05 zł a jego sfinansowanie (z uwzględnieniem powyższej uwagi) przewidziano ze źródeł, o których mowa w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty zaciągniętego długu, Gmina Ustronie Morskie zachowa prawem

¹ Dz. U z 2019 r. poz. 2137 ze zm.

² Dz. U z 2021 r. poz. 305 ze zm.

³ szczegółowo opisanej w uchwale nr XCI.480.Z.2021 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 13.12.2021 r. w sprawie projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie na lata 2022-2031.

⁴ szczegółowo opisanymi w uchwale nr XCI.479.Z.2021 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 13.12.2021 r. w sprawie projektu budżetu na 2022 r.

przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2022 r., **z uwzględnieniem uwagi w zakresie wskazanego naruszenia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych odpowiednio cztery (2028 r.) i pięć (2029 r.) lat po tym jak skończy spłacać zaciągnięty dług (ostatnie rozchody przewidziano w 2024 r.).**

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający wyraził opinię jak w sentencji.

Stosownie do art. 230 ust.3 oraz art. 246 ust.2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binaś

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

⁵ Dz. U z 2020 r. poz. 2176 ze zm.