

1. B. Mizkiewicz  
20. XII. 2016 r.



## UCHWAŁA Nr RIO.V-00310-28/16

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
z dnia 15 grudnia 2016 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej  
Miasta Sejny na 2017 rok oraz o możliwości sfinansowania planowanego deficytu.

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 238, art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach:

### Skład Orzekający w osobach:

|                      |                  |
|----------------------|------------------|
| Małgorzata Rutkowska | - przewodnicząca |
| Maria Wasilewska     | - członek        |
| Paweł Gaiko          | - członek        |

### **Opiniuje z zastrzeżeniami**

- przedłożony przez Burmistrza Miasta Sejny projekt uchwały budżetowej Miasta Sejny na 2017 rok,
- możliwość sfinansowania przedstawionego deficytu przez miasto w projekcie uchwały.

### **UZASADNIENIE**

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię po przeprowadzeniu analizy projektu uchwały budżetowej na 2017 rok wraz z uzasadnieniem, przedłożonego Zarządzeniem Nr 106/16 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 15 listopada 2016 roku (data wpływu: 16.11.2016 r.) z uwzględnieniem projektu uchwały w sprawie projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2017-2024, przyjętej Zarządzeniem Nr 107/16 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 15 listopada 2016 roku.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2017 rok spełnia wymogi formalne w zakresie przedmiotu regulacji, wynikające z art. 211, art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 222, art. 235, art. 236, art. 258, art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, między innymi w odniesieniu do określenia dochodów i wydatków budżetu Miasta, wyniku budżetu, planu przychodów i rozchodów.

Projekt planu dochodów i wydatków budżetu opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Jednak powyższe plany nie zostały sporządzone stosownie do brzmienia art. 237 ust. 2 oraz art. 235 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z postanowieniami art. 237 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, plan dochodów i wydatków budżetu powinien być sporządzony z podziałem na dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej oraz zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego. W planie dochodów natomiast zgodnie z art. 235 ust. 3 ustawy dochody majątkowe powinny być wykazane z podziałem na: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Projekt budżetu Miasta Sejny przewiduje dochody ogółem w wysokości 21.913.935 zł (bieżące 20.612.835 zł), a wydatki w wysokości 22.573.834 zł (bieżące 22.168.834 zł). Miasto planuje na 2017 rok deficyt budżetu w wysokości 659.899 zł, który ma być sfinansowany wolnymi środkami w kwocie 659.899 zł (zapis § 3 treści normatywnej projektu uchwały budżetowej), co jest zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Rada na planowane spłaty rat kredytów i pożyczek w kwocie 1.345.146 zł planuje zaciągnięcie kredytu (co jest zgodne w świetle zapisów art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych) oraz wolne środki w kwocie 86.812 zł. Wobec powyższego łączna planowana w projekcie budżetu kwota przychodów wynosi 2.091.857 zł, zaś łączna kwota rozchodów wynosi 1.431.958 zł.

Z dokonanej analizy danych wynikających z przedłożonej sprawozdawczości budżetowej (bilans wykonania budżetu za 2015 rok, sprawozdanie Rb-NDS za III kwartał 2016 r.) wynika, że miasto posiada wolne środki w kwocie 865.111,85 zł, które w kwocie 118.400 zł (dane z Uchwały Nr XX/83/16 Rady Miasta Sejny z dnia 28 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2016) zostały zaangażowane na finansowanie budżetu 2016 roku. Zatem Skład Orzekający przyjmując, że budżet 2016 roku zostanie wykonany na poziomie określonym w Wieloletniej Prognozie Finansowej (ostatnia zmiana: Uchwała Nr XXIII/96/16 Rady Miasta Sejny z dnia 23 marca 2016 roku w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sejny) tzn. z nadwyżką budżetu wyższą niż planowano może być w posiadaniu powyższych wolnych środków.

Wynik z działalności bieżącej Miasta Sejny w 2017 roku zamyka się **deficytem operacyjnym w wysokości 1.555.999 zł**, oznacza to, że Miasto nie może zaciągać długu na wydatki bieżące, na które brakuje pokrycia w dochodach bieżących. Skład Orzekający zauważa, że rozgraniczenie budżetu na część bieżącą i majątkową było podstawą do wprowadzenia regulacji dotyczącej konieczności zrównoważenia budżetu w części operacyjnej. **W projektowanym budżecie Miasto angażuje wolne środki w kwocie 746.711 zł. Stopień**

niezachowania relacji zrównowżenia wydatków bieżących, o których mowa w art. 242 ustawy wynosi (-) 809.288 zł, co jest sprzeczne z wymogami wynikającymi z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w związku z realizacją programu naprawczego na podstawie 224 ustawy o finansach publicznych relacja może być niespełniona). Z przedstawionej konstrukcji budżetu wynika, iż Miasto Sejny do sfinansowania części operacyjnej (poza wolnymi środkami) angażuje dochody majątkowe w brakującej wysokości (tj. 809.288 zł).

Skład Orzekający stwierdza, że Miasto Sejny korzysta z przyznanej pożyczki z budżetu państwa, przyjętym programem naprawczym (Uchwała Nr XVIII/91/12 Rady Miasta Sejny z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Miasta Sejny.) Miasto Sejny w okresie realizacji programu zobowiązało się do zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w ostatnim roku spłaty pożyczki z budżetu państwa (tzn. na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki czyli od 2022 roku).

Zgodnie z przedłożonym projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2017-2024 wynika, że w 2017 roku zostanie zachowana, natomiast w latach 2018-2023 nie zostanie zachowana relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych przy wartościach przyjętych w WPF, tzn. wynikający z przepisów tego artykułu wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań przekroczy dopuszczalny wskaźnika spłaty. Skład Orzekający stwierdza, że czasookres Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny został określony na lata 2017-2024, w związku z planowanym do zaciągnięcia kredytem w kwocie 1.345.146 zł, bez zgody pożyczkodawcy. Planowany do zaciągnięcia w budżecie 2017 roku kredyt ma być przeznaczony na spłatę rat kredytów i pożyczek (załącznik do projektu uchwały nr 4 „Przychody i rozchody budżetu w 2017 roku”). Wykazany kredyt jest kredytem komercyjnym z terminem spłaty do 2024 roku. Wobec powyższego w ostatnich latach spłaty kredytu komercyjnego tj. 2023-2024 winna być zachowana relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Bowiern jak wynika z zapisów art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Skład Orzekający dodatkowo stwierdza, iż w ramach programu naprawczego (Uchwała Nr XVIII/91/12) Miasto Sejny zobowiązało się do „konsekwentnej realizacji poszczególnych działań w sferze dochodowej i wydatkowej gminy. Wynikiem podjętych przedsięwzięć będzie

uzyskanie nadwyżki, która ma pozwolić na sfinansowanie rat kapitałowych kredytów i pożyczek wraz z kosztami ich obsługi." Zgodnie z tymi postanowieniami Miasto Sejny określiło działania między innymi w zakresie:

- obniżenie dotacji organizacjom pożytku publicznego,
- obniżenie kosztów funkcjonowania szkół (likwidacja etatów),
- obniżenie kosztów funkcjonowania instytucji kultury,
- ograniczenie zadań inwestycyjnych (od 2012 roku nie planowane były zadania inwestycyjne),
- wzrost dochodów ze sprzedaży majątku.

Analizując wykonanie budżetów w latach wcześniejszych Skład Orzekający zauważa, iż w 2014 roku dotacje dla organizacji pożytku publicznego zostały przekazane w wysokości 49.800 zł, a w projekcie budżetu 2017 roku zostały zaplanowane w kwocie 70.000 zł. Ponadto należy stwierdzić iż koszty związane z funkcjonowaniem szkół (rozdziały 80101, 80104, 80110) zgodnie z programem naprawczym powinny być obniżane. Porównanie powyższych rozdziałów w okresie 2011-2015 wykazuje, iż koszty te kształtowały się na poziomie od 5.828.677,08 zł do 6.541.022,34 zł, natomiast plan 2016 roku (ostatnia zmiana Zarządzenie Nr 108/16 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 17 listopada 2016 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta Sejny na 2016 rok) został wykazany w kwocie 6.912.431,24 zł. Projekt budżetu 2017 roku przewiduje, iż na funkcjonowanie szkół Miasto zaplanowało kwotę 9.430.020,50 zł. Uwzględniając kwotę 2.088.191,19 zł, (która jest zaplanowana w projekcie budżetu 2017 roku na zwrot długu dotacji podmiotowej dla szkół niepublicznych wraz z odsetkami), należy stwierdzić iż wydatki na szkoły wzrastają do poziomu 7.341.829,31 zł. W związku z bardzo trudną sytuacją finansową Miasta Sejny Skład Orzekający wskazuje na konieczność ograniczenia kosztów wydatków bieżących m.in. w rozdziale 75023 „Urzędy Gmin” (w 2017 roku wydatki te zostały zaplanowane w najwyższej wysokości 1.876.377 zł, w porównaniu do okresu 2011-2016, gdzie wahały się na poziomie 1.500.000 zł). Przedstawiona w projekcie budżetu 2017 roku utrata płynności finansowej Miasta Sejny zagrażająca bieżącemu wykonaniu zadań własnych, winna całkowicie eliminować możliwość planowania wydatków majątkowych (zadania inwestycyjne w kwocie 355.000 zł oraz rezerwa na wydatki majątkowe i inwestycyjne w kwocie 50.000 zł). Środki finansowe (pozyskiwane dodatkowo w trakcie wykonywania budżetu) powinny być wyłącznie przeznaczane na spłatę zobowiązań finansowych również zwrotu długu dotacji podmiotowej dla szkół niepublicznych wraz z odsetkami.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano:

- rezerwę ogólną w wysokości 60.000 zł
- rezerwy celowe w łącznej wysokości 254.160 zł tj. na:
  - realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego - 56.000 zł

- realizację projektu unijnego – 128.160 zł
- wydatki majątkowe i inwestycyjne – 50.000 zł
- inicjatywy lokalne - 20.000 zł

Kwoty wskazanych rezerw w budżecie mieszczą się w granicach określonych przepisami art. 222 ust. 1 i 3 ufp. ale należy wskazać, iż kwota rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe została zaniżona i wynosi 0,40 %. Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.), wysokość rezerwy celowej z przeznaczeniem na zarządzanie kryzysowe nie odpowiada tym postanowieniom. Minimalna wysokość powyższej rezerwy winna stanowić 0,5 % wydatków budżetowych pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, tj. 68.777 zł.

Reasumując Skład Orzekający stwierdza, iż jednostka winna tworzyć rezerwy w granicach przepisów prawa oraz winna czynić oszczędności środków finansowych w związku z realizacją programu naprawczego.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający zauważa, że:

- w podstawie prawnej do Zarządzenia Nr 106/16 w sprawie przyjęcia projektu uchwały budżetowej Miasta Sejny na 2017 rok bezpodstawnie przywołano art. 240b ustawy o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870),
- w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej przywołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit „i” ustawy o samorządzie gminnym, dotyczący kompetencji rady do ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez burmistrza w roku budżetowym, który nie znalazł odzwierciedlenia w treści normatywnej uchwały,
- w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej należało wskazać art. 264 ust. 3 ufp, który znajduje odzwierciedlenie w §10 ust. 6 treści normatywnej projektu uchwały,
- w §5 treści normatywnej projektu uchwały wskazano błędny rok jest 2016, a winien być rok 2017,
- w §7 nie określono limitu zobowiązań z tytułu kredytów zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 1.345.146 zł, natomiast upoważnienie do powyższego limitu zostało zawarte w §10 ust. 2 treści normatywnej projektu uchwały zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, jak wynika z art. 212 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- w planie dochodów zaplanowano środki w rozdziale 75023 „Urzędy gmin” w §2058 i §2059 w kwocie 128.160 zł, natomiast w Uzasadnieniu brak odniesienia się z jakiego źródła będą pochodziły te środki. Ponadto w planie wydatków została zabezpieczona identyczna kwota w rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe” w §4818 i §4819.

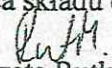
W uzasadnieniu stwierdzono, iż jest to rezerwa „na realizację projektu przy wsparciu środków unijnych dla których to wydatki trudno ustalić paragrafy na dzień tworzenia budżetu. Projekt „Przemysłny Centrum na nowo Program Rewitalizacji Miasta Sejny na lata 2017-2027” przy wkładzie własnym 10,81%”. Stwierdzić można, iż środki w dochodach stanowią dotacje celową, co oznacza że dotacja powyższa zostanie zaangażowana na cel niezgodny z przeznaczeniem, a także jeśli zadanie będzie realizowane w latach 2017-2027 winno stanowić przedsięwzięcie i zostać wykazane w uchwale WPF w załączniku „Wykaz przedsięwzięć”,

- tabele dołączone do projektu uchwały budżetowej nr 1, 2, 3 nie posiadają nazw załączników zgodnie z treścią normatywną, natomiast załącznik „Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta w 2017 roku” nie posiada numeru, który zgodnie z treścią normatywną winien być to numer 5,
- w załączniku nr 4 „Przychody i rozchody w 2017 roku” wykazano błędny paragraf wolnych środków. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.) powyższy przychód należy sklasyfikować jako §950 „Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy”.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały składu orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca składu orzekającego

  
Małgorzata Rutkowska