

Uchwała Nr 11/P/2019
Składu Orzekającego Nr 14
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 13 grudnia 2019 roku

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2020 rok Miasta Torunia

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn zm.), Zarządzenia Nr 16/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 października 2019 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Członkowie:

Robert Pawlicki - Członek Kolegium RIO

Piotr Wasiak - Członek Kolegium RIO

opiniuje pozytywnie z uwagami

projekt uchwały budżetowej Miasta Torunia na 2020 rok

Uzasadnienie

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami został opracowany w oparciu o ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) - zwanej dalej w skrócie uofp. Projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu dnia 15 listopada 2019 r, a zatem został zachowany termin, wynikający z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W nagłówku projektu uchwały powołano właściwą podstawę prawną.

Projekt uchwały budżetowej został przedłożony przy piśmie Prezydenta Miasta Torunia Nr WBiPF.I.3020.3.2019 z dnia 15 listopada 2019 r. Projekt budżetu składa się z części normatywnej, załączników do uchwały i objaśnień. Część normatywna zawiera między innymi takie dane, jak: wysokość dochodów i wydatków z podziałem na bieżące i majątkowe, deficyt budżetu i źródła jego pokrycia, przychody i rozchody, wysokość rezerw, zakres i kwoty dotacji, przychody i wydatki zakładów budżetowych i wydzielonych rachunków dochodów, limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz upoważnienia dla Prezydenta. Dane te, zdaniem Składu Orzekającego, obejmują podstawowe dane uchwały budżetowej i mają znaczenie ze względu na jej przejrzystość.

Projekt spełnia normy zawarte w art. 212 ustawy o finansach publicznych, stanowiące o strukturze uchwały budżetowej z jej obligatoryjnymi i fakultatywnymi elementami.

1. Planowane w projekcie uchwały dochody zostały w zał. Nr 1, 2 i 6 do projektu zapisane według źródeł, działów i rozdziałów klasyfikacji w podziale na dochody bieżące i majątkowe, tj. zgodnie z wymogami art. 235 ust. 1 uofp. Dochody budżetowe zaplanowano w kwocie 1 383 000 000 zł, w tym :

- bieżące 1 230 804 500 zł,
- majątkowe 152 195 500 zł.

Dochody zostały zaplanowane z takich źródeł jak: subwencje, udziały w podatkach dochodowych, podatki i opłaty, dotacje i środki na dofinansowanie zadań samorządu. Dotacje i środki pochodzą z budżetu państwa, budżetu środków europejskich i jednostek samorządu terytorialnego w ramach porozumień.

Dotacje z budżetu państwa są przeznaczone na zadania zlecone i własne. Z ustaleń Składu wynika, że w projekcie przyjęto po stronie dochodów dotacje celowe otrzymane z budżetu

państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Wielkość tych dotacji jest zgodna z wykazaną w planie finansowym stanowiącym załącznik Nr 2 i 4. Środki z dotacji rozdysponowano zgodnie z przeznaczeniem.

Kwoty planowanej subwencji ogólnej zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów w piśmie Nr ST3.4750.31.2019 z dnia 10 października 2019 r. i Nr ST8.4750.8.2019 z dnia 15 października 2019 r.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w planie dochodów: dział 758 – różne rozliczenia; rozdział 75802 – uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego; § 6180 – środki na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, Miasto planuje kwotę 50 000 000 zł. Jak wynika z objaśnień do przedłożonego projektu budżetu, są to środki planowane do pozyskania z rezerwy subwencji ogólnej budżetu państwa z przeznaczeniem na dofinansowanie kosztów przebudowy mostu im. J. Piłsudskiego wraz z drogami dojazdowymi do mostu i przeprawą tymczasową.

Zgodnie z art. 26 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U z 2018 r, poz. 1530 z późn. zm.) w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu. Natomiast jak wynika z art. 33 ust. 1 pkt 4, Minister właściwy do spraw finansów publicznych informuje właściwe jednostki samorządu terytorialnego o środkach wynikających z podziału rezerw, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1.

Z wyżej wskazanego pisma Ministerstwa Finansów dotyczącego kwot przyznanych subwencji nie wynika aby Miasto Toruń miało otrzymać 50 000 000 zł. z tytułu podziału rezerw. W związku z tym Skład Orzekający zwraca uwagę, że wprowadzenie powyższych środków do budżetu Miasta będzie możliwe dopiero po otrzymaniu pisma właściwego ministra przyznającego środki.

Dochody majątkowe miasta pochodzą głównie ze sprzedaży majątku oraz dotacji.

Planowane dochody ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w planie dochodów -załączniku Nr 1, 2 i 6 do projektu uchwały.

2. Wydatki budżetowe na 2020 r. zostały zaplanowane w wysokości 1 489 000 000 zł. zł,

w tym:

- bieżące 1 170 400 000 zł
- majątkowe 318 600 000 zł

W części normatywnej projektu uchwały budżetowej planowane wydatki zostały zapisane zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 2 uofp, tj. w sposób wyżej wskazany. W zał. Nr 3 do projektu uchwały planowane wydatki budżetu bieżące i majątkowe ujęte zostały w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, zgodnie z wymogami art. 236 ust. 1 i 3 uofp

Plan wydatków wykazany w części normatywnej projektu uchwały jest zgodny z wielkościami uszczegółowionymi w załącznikach Nr 3, 4, 7 i 8 do projektu. Planowane wydatki bieżące stanowią 78,6% wydatków ogółem a wydatki majątkowe 21,4% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe zostały przewidziane na cele inwestycyjne (w tym zakupy inwestycyjne) oraz na zakup udziałów spółki. Kwota 318 600 000 zł wydatków majątkowych jest zgodna z danymi zawartymi w załączniku Nr 8 do projektu uchwały pt. „Plan inwestycyjny na 2020 rok”.

Powyższe dane są zgodne z ustalonymi wydatkami majątkowymi w części normatywnej projektu uchwały.

Zgodnie z przepisami art. 214 pkt 1 i art. 215 ust. 1-2 uofp w załączniku Nr 11 do projektu uchwały budżetowej zamieszczono zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta z podziałem na dotacje dla jednostek sektora publicznego i niepublicznego oraz z podziałem na dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe.

W projekcie uchwały przewidziano utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 3 150 000 zł, stanowiącej 0,2 % planowanych wydatków. Rezerwę zabezpieczono w planie wydatków stosownie do art. 222 ust. 1 uofp.

Ponadto została utworzona rezerwa celowa w wysokości 10 850 000 zł, z przeznaczeniem na:

- realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego – 3 650 000 zł;
- wynagrodzenia nieperiodyczne – 7 200 000 zł.

Suma rezerwy celowej mieści się w granicach określonych w art. 222 ust. 3 uofp i stanowi 0,7% wydatków ogółem.

W planie wydatków w dziale 757 dot. obsługi długu publicznego ujęto wydatki na pokrycie kosztów odsetek, prowizji od zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym i zagranicznym i na wydatki z tytułu poręczeń w łącznej kwocie 36 660 000 zł.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 uofp w projekcie uchwały przyjęto zarówno po stronie

dochodów jak i wydatków środki związane z realizacją zadań z zakresu zwalczania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi. Ustalono w projekcie budżetu dochody w kwocie 5 400 000 zł z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu i wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomani w łącznej kwocie 5 400 000 zł oraz dochody i wydatki w kwocie 770 000 zł związane z gospodarowaniem zasobami geodezyjnymi i kartograficznymi. Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 24 700 000 zł zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w pełni pokrywają wydatki związane z ochroną środowiska.

3. Biorąc pod uwagę planowane kwoty dochodów i wydatków Miasto ustaliło wynik budżetu, stanowiący deficyt budżetu w wysokości 106 000 000 zł. Źródłem pokrycia deficytu będą kredyty, pożyczki i emisja papierów wartościowych.

W części normatywnej projektu uchwały (§ 7) uwzględniono, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp, limit zobowiązań z tytułu kredytów na finansowanie deficytu budżetu i spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp) oraz na finansowanie przejściowego deficytu budżetu (art. 89 ust. 1 pkt 1 uofp).

Prezydent Torunia zaproponował w projekcie uchwały (§ 13), zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 uofp, upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek i na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w wysokości odpowiadającej kwotom ustalonych limitów zobowiązań na sfinansowanie w/w celów.

Skład Orzekający wskazuje, że w § 7 pkt 3 projektu ustalono limit zobowiązań na „spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek do kwoty 68 500 000 zł.”, natomiast w § 13 pkt 2 lit „b” „upoważnia się Prezydenta do zaciągania długoterminowych kredytów, pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów do kwoty 68 500 000 zł”. Z przedłożonego projektu budżetu na 2020 rok wynika, że przychody z tytułu kredytów są przeznaczane na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 48 500 000 zł. Określenie powyższego limitu zobowiązań oraz upoważnienia w tym zakresie jest nieprawidłowe i niezgodne z przepisami art. 212 ust. 1 pkt 6 i 1 ustawy o finansach publicznych.

Zarówno w części normatywnej projektu uchwały, jak i w załączniku Nr 5 do projektu zostały ustalone kwoty przychodów i rozchodów budżetu. Kwoty te wykazują zgodność. Szczegółowe zestawienie planu przychodów i rozchodów, wynikające z załącznika Nr 5, zostało sporządzone w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej, tj. zgodnie z art. 39 ust. 3 uofp. Z zestawienia wynika, że w roku 2020 przypadają do spłaty z tytułu zaciągniętych kredytów kwota 68 500 000 zł. Miasto zabezpieczyło w budżecie środki na spłaty rat kredytów i pożyczek przypadających w 2020 roku.

4. Do projektu uchwały budżetowej został załączony plan dochodów i wydatków rachunku dochodów jednostek oświatowych (zał. Nr 10) i plan przychodów i kosztów zakładów budżetowych (zał. Nr 9). Obowiązek zamieszczenia planu wynika z art. 214 pkt 2 i 3 uofp.

5. Termin wejścia w życie uchwały budżetowej oraz jej publikacji określono w projekcie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, o ile budżet zostanie uchwalony po 1 stycznia 2020 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy