

UCHWAŁA Nr 746/2024
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 13 grudnia 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrz Jasienia projekcie uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jasień na 2025 rok

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 ze zm.), art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) oraz zarządzenia Nr 8 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 31 października 2024 r. w sprawie wyznaczenia Składów Orzekających – **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze** w osobach:

Dominik Kamedulski – Przewodniczący
Iwona Popiel - Członek
Tomasz Witkowski - Członek

opiniuje **pozytywnie z zastrzeżeniem** przedłożony przez Burmistrz Jasienia projektu uchwały budżetowej Gminy Jasień na 2025 rok.

UZASADNIENIE

Burmistrz Jasienia, zgodnie z dyspozycją art. 238 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przedstawiła Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jasień na 2025 rok wraz uzasadnieniem. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zbadał przedłożone dokumenty pod względem formalno-prawnym i ustalił, co następuje:

Projekt uchwały budżetowej Gminy Jasień na 2025 rok, został przedłożony w terminie przewidzianym w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Wraz z projektem uchwały budżetowej, zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przedłożono uzasadnienie.

Prognozowane dochody i wydatki budżetu przedstawione zostały zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych i sklasyfikowane zostały według działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Dokonana przez Skład Orzekający ocena prawidłowości sporządzenia projektu uchwały budżetowej na 2025 rok, wskazuje, że wysokość planowanych wydatków bieżących budżetu przekracza wysokości planowanych dochodów bieżących - planowany jest deficyt operacyjny 837 712,35 zł.

Natomiast różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi planowanymi w budżecie na 2025 rok powiększona o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz o przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Gminy Jasień wynosi (-) 793 034,69 zł. Zatem relacja wynikająca z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie jest w 2025 roku w projekcie budżetu dochowana.

Zgodnie z dyspozycją art. 296a ust. 2 ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1756) w latach

2024-2029 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2, jeżeli w latach 2022-2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Suma nadwyżek operacyjnych liczonych jako różnica dochodów i wydatków bieżących budżetu Gminy Jasień w latach 2022-2029 wynosi według przedstawionego projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2025-2039 (+) 16 697 979,38 zł (oraz z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2024 r. (+) 15 449 148,65 zł).

Natomiast w latach 2022-2029 suma nadwyżek operacyjnych według danych wynikających z projektu WPF Gminy na lata 2025-2039 powiększona o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5-8 ustawy o finansach publicznych wynosi (+) 22 783 815,09 zł (oraz z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2024 r. (+) 21 534 984,36 zł).

Planowany budżet Gminy Jasień na 2025 rok zakłada deficyt w wysokości 3 599 677,66 zł, który zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z emisji obligacji w kwocie 3 555 000,00 zł oraz przychodami pochodzącymi z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych na sumę 44 677 66 zł, tj. źródeł sfinansowania deficytu wyszczególnionych w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przychody budżetu planowane są w wysokości 4 281 677,66 zł, natomiast rozchody przewidziano w wysokości 682 000,00 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w § 3 ust. 2 części normatywnej projektu uchwały błędnie wpisano kwotę rozchodów, tj. „682 00,00 zł”, zamiast wartości 682 000,00 zł, która wynika z załącznika nr 4 „Przychody i rozchody budżetu w 2025 roku” do tegoż projektu.

Ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że § 3 ust. 3 pkt 3 części normatywnej projektu uchwały niepoprawnie zapisano limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie „682.00,00 zł”, zamiast wartości 682 000,00 zł, wynikającej z załącznika nr 4 „Przychody i rozchody budżetu w 2025 roku” do ww. projektu.

Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych zaplanowano rezerwy – ogólną w wysokości przewidzianej w art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego wysokość, której jest zgodna z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

W projekcie uchwały budżetowej ustalono, zgodnie z art. 237 ustawy o finansach publicznych, dochody i wydatki obejmujące:

- realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych odrębnymi ustawami,
- realizację zadań finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
- dochody z opłat z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki budżetu na realizację zadań ujętych w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii,

- dochody związane z gromadzeniem środków z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska oraz wydatki na sfinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W wydatkach budżetu zaplanowano kwoty dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych. Zestawienie planowanych kwot dotacji, zgodnie z art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi załącznik do projektu uchwały budżetowej.

W celu realizacji uchwały o wyrażeniu zgody przez Radę Miejskiej w Jasieniu na utworzenie funduszu sołectkiego, w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok zostały wyodrębnione środki na jego realizację.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w § 11 części normatywnej projektu uchwały, w której ustalono kwoty przypadające jednostkom pomocniczym Gminy – sołectwom w ramach Funduszu Sołectkiego niewłaściwie wskazano ich wysokość w przypadku: Sołectwa Lipsk Żarski (jest 19 182,48 zł, powinno być 14 188,23 zł) i Sołectwa Lisia Góra (jest 14 188,23 zł, powinno być 19 182,48 zł).

Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę, że z prognozy kwoty długu i jego spłaty, zawartej w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2025–2039, wynika, że relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie jest spełniona w 2026 i 2027 roku. Jednakże stosownie do art. 296c ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w latach 2024–2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1, może nie być zachowana, jeżeli 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 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Relacja prognozowanej łącznej kwoty długu do kwoty dochodów ustalonej według powyższej zasady na koniec 2026 roku wyniesie 44,56%, a na koniec 2027 roku 40,21%. Wobec czego Gmina spełnia wymogi określone w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do art. 296c ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw niezachowanie w latach 2024-2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1, nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. W Objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2025 – 2039 wskazano, iż: „*W budżecie na 2025 r. nie jest zachowana relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Deficyt operacyjny w 2025 roku planowany jest na poziomie – 837.712,35 zł z czego sama dopłata do systemu gospodarowania odpadów wynosi 445.307,00 zł, nowe stawki opłat będą uchwalane pod koniec listopada 2024 roku i zakładają równoważenie się systemu*” oraz „*W przedłożonym projekcie nie jest spełniona relacja z art. 243 w latach 2026 i 2027. Wynika to z konieczności korekty planu budżetu w 2024 roku i powiększenia deficytu operacyjnego do kwoty 2.489.168,50 zł z względu na zawyżone dochody bieżące w kwocie ok 1.000.000,00 zł oraz konieczności pokrycia nie zabezpieczonych wydatków na wynagrodzenia, tj. zwiększenia plany o ok 1.500.000,00 zł. Planowane zaciągnięcie długu w 2025 roku pokrywa przerolowane zobowiązania inwestycyjne z 2024 roku.*”.

Wobec powyższego, Skład Orzekający na podstawie przedstawionych Izbie przez Burmistrz Jasienia dokumentów i wskazanych w nich wartości wskazuje, iż niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2026 r. i 2027 r. na dzień wydania opinii nie zagraża realizacji zadań publicznych przez Gminę.

Skład Orzekający zastrzega, że pomimo braku przeszkód formalno-prawnych do uchwalenia uchwały budżetowej i Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2025-2039 sytuacja Gminy Jasień wskazuje na występujące problemy w prawidłowej realizacji jej gospodarki finansowej. Po pierwsze fakt braku możliwości dochowania relacji z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2025 roku negatywnie wpływa na kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach budżetowych.

Kolejne zagadnienie dotyczy niedochowania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2026 i 2027 roku. W ocenie Składu Orzekającego Gmina Jasień powinna podjąć działania mające na celu dochowanie w kolejnych latach budżetowych relacji z art. 242 i 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przy zachowaniu płynności finansowej, zdolności spłaty długu i zdolności pełnej realizacji zadań publicznych w 2025 roku i kolejnych latach budżetowych.

Następnym kwestią w zakresie realizacji w sposób prawidłowy gospodarki finansowej Gminy, jest zdaniem Składu Orzekającego prognozowany poziom długu w latach 2025 i 2026, którego łączna kwota na koniec danego roku nie przekracza wprawdzie 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 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, jednakże prognozowana jest według tych założeń na koniec 2025 roku w wysokości 48,37%. Natomiast na koniec 2026 relacja prognozowanej łącznej kwoty długu do kwoty dochodów ustalonej według powyższej zasady prognozowana jest w wysokości 44,56%. Skład Orzekający wskazuje, że Gmina Jasień działając poprzez swoje Organy - powinna nie tylko monitorować wielkość długu ale jej Organy powinny rozważyć podjęcie działań zmierzających do ograniczenia przyrostu zadłużenia i ewentualnej restrukturyzacji długu lub rozważyć podjęcie innych działań zmierzających do zmniejszenia kosztów obsługi długu. Należy rozważyć również możliwość wcześniejszego wykupu papierów wartościowych i inne potencjalnie możliwe działania - w tym oszczędnościowe.

Ponadto z uwagi na trudną sytuację Gminy w zakresie równoważenia dochodów i wydatków bieżących budżetu w 2025 roku - Skład Orzekający wskazuje na konieczność podjęcia w 2025 roku jak najszerzych działań oszczędnościowych, dotyczących np.: ograniczenia wydatków bieżących budżetu w 2025 roku w zakresie zadań nieobligatoryjnych, takich jak: promocja, wydatki dotacyjne oraz tych zadań finansowanych z wydatków bieżących, w których oszczędności mogą być dokonane bez szkody dla prawidłowej realizacji zadań gminy, ale również ograniczenia innych wydatków, które mogą przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej Gminy.

Skład Orzekający wskazuje również na możliwe wystąpienie potencjalnego ryzyka zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę Jasień w szczególności w aspekcie możliwości pogorszenia stopnia niezachowania relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji, gdy rzeczywiste wykonanie budżetu w okresie objętym Wieloletnią Prognozą Finansową odbiegać będzie od założonych wielkości.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze podkreśla, że spełnienie relacji wynikającej z art. 242 i 243 ust. 1 w kolejnych latach budżetowych na które planowane jest przyjęcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień powinno być stale monitorowane przez Organy Gminy w aspekcie zdolności do uchwalania budżetów i wieloletnich prognoz finansowych w kolejnych latach, planowania nowych przychodów zwrotnych, wielkości długu oraz zapewnienia jego spłaty oraz zapewnienia pełnej zdolności realizacji zadań publicznych, a także prowadzenia przez Gminę gospodarki finansowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Na podstawie przedstawionych przez Burmistrz Jasienia dokumentów i wskazanych w nich wartości Skład Orzekający ocenił, iż założenia przyjęte w projekcie uchwały budżetowej na rok 2025 w korelacji z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2025-2039, pozwalają na sformułowanie wniosku, że przy założonej realizacji planowanych wielkości w roku budżetowym 2025, jak i w następnych latach objętych prognozą zachowane zostaną obowiązujące aktualnie przepisy prawa dotyczące uchwalania i wykonywania budżetu przy jednoczesnym uprawdopodobnionym braku zagrożenia realizacji ustawowych zadań publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia, jak w sentencji niniejszej uchwały.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 ze zm.) przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Dominik Kamedulski