

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 572/2017

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 18 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy Byczyna na 2018 r.

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561) w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w osobach:

1. Aleksandra Bieniaszewska – przewodnicząca
2. Grzegorz Czarnocki
3. Jan Uksik

postanawia

z zastrzeżeniami zaopiniować przedłożony projekt uchwały budżetowej Gminy Byczyna na 2018 rok.

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Burmistrz Byczyny przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu celem zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Gminy Byczyna na 2018 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi. Pismem FN3022.2.2017.KW z dnia 11.12.2017 r. przekazano dodatkowe wyjaśnienia do przedłożonego projektu budżetu.

Plan dochodów określony w projekcie uchwały budżetowej ogółem w wysokości 62 475 487,80 zł zgodnie z dyspozycją art. 235 ustawy o finansach publicznych uwzględnia rodzajowy podział dochodów na bieżące w wysokości 40 808 599,81 zł oraz majątkowe w kwocie 21 666 887,99 zł, w tym dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 10 403 000 zł.

W odniesieniu do zaplanowanych dochodów majątkowych (ze sprzedaży majątku) w rozdziale 70005, paragraf 0770 w kwocie 640 000 zł wskazać należy, że w złożonych wyjaśnieniach wymieniono nieruchomości przeznaczone do sprzedaży w roku 2018 wraz z wyceną. Jak wynika z pisma „*Ogólna kwota mienia planowanego do sprzedaży wynosi netto 1 111 135 zł. Po przeanalizowaniu rynku nieruchomości planuje się że wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego w 2018 roku mogą wynieść około 640 000 zł*”, co pokrywa się z kwotą zaplanowanych dochodów. Niemniej jednak Skład Orzekający zauważa, że planowane do sprzedaży w roku 2018 nieruchomości to zarówno nieruchomości przeznaczone do sprzedaży po raz pierwszy, jak również te, których nie udało się do tej pory sprzedać w dwóch przetargach i rokowaniach. Stąd należy się spodziewać, że w przypadku ich sprzedaży uzyskana kwota dochodów będzie zdecydowanie niższa niż wyjściowa cena sprzedaży.

Przesłanką do oceny wiarygodności zaplanowanych kwot dochodów ze sprzedaży majątku w 2018 roku są dane historyczne, zatem należy odnotować, że w roku 2017 dochody

z tego tytułu zaplanowane w rozdziałach 01095 i 70005 w łącznej kwocie 1 234 000 zł zostały zrealizowane (wg stanu na koniec III kwartału) w kwocie 348 036,15 zł, co stanowi 28,2% planowanych dochodów. Dodatkowo, jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza kwota zrealizowanych dochodów majątkowych (paragraf 0770) na dzień składania wyjaśnień wynosi 328 080,76 zł. Powyższe stanowi uzasadnioną podstawę zastrzeżeń Składu co do realizacji zaplanowanych w roku 2018 dochodów w paragrafie 0770.

Gmina Byczyna zaplanowała również w roku 2018 dochody majątkowe w rozdziale 92195, paragraf 078 „Wpływy ze zbycia praw majątkowych” w kwocie 9 763 000 zł. Jak wynika ze złożonych wyjaśnień podstawą przyjęcia dochodów ze zbycia udziałów w spółce Rycerska Byczyna Sp. z o. o. w projekcie budżetu na rok 2018 „(...) była decyzja Rady Gminy w postaci uchwały zatwierdzającej WPF oraz wnioski Burmistrza kierowany do Rady Miejskiej. Kwota 9 763 000 zł zaplanowana została na pokrycie wydatków: z tytułu zapłaty zobowiązania za nabycie udziałów w spółce Rycerska Byczyna Sp. z o.o. w kwocie 4 858 438,92 zł oraz na zadania inwestycyjne: Budowa ścieżki rowerowej Kochłowice-Biskupice-Polanowice-Byczyna w kwocie 199 411,66 zł, Przebudowa drogi dojazdowej do gruntów rolnych w Nasalach w kierunku Pszczonek w kwocie 437 250 zł, Przebudowa drogi wewnętrznej w Jaśkowicach w kwocie 1 402 673 zł, Przydomowe oczyszczalnie ścieków Kostów, Jakubowice, Janówka, Miechowa, Ciecierzyn i Byczyna w kwocie 1 925 129 zł, Renowacja zabytkowego Obwarowania Miasta w kwocie 940 097,42 zł.”

Powyższe wskazuje, że Gmina planuje uzyskać środki finansowe na realizację wymienionych zadań od Spółki Rycerska Byczyna. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami umowy z dnia 31.07.2017 r. zawartą pomiędzy Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym (dalej: KFIZ), Rycerską Byczyną Sp. z o.o. oraz Gminą Byczyna. Spółka została ustanowiona przez Gminę podmiotem odpowiedzialnym za zrealizowanie projektu „Rewitalizacja Miasta i Gminy Byczyna”. Jak wynika z umowy „zachodziła konieczność zapewnienia finansowania dla przedmiotowych inwestycji a Inwestor (KFIZ) był zainteresowany udzieleniem wsparcia finansowego w celu realizacji przedmiotowych inwestycji”. Spółka uzyskała od Inwestora 65 mln zł. Z pozyskanych przez Spółkę środków część zostanie przekazana Gminie, a następnie Gmina przeznaczy je m.in. na regulację zobowiązań wobec KFIZ na kwotę 4 858 438,92 zł (wraz z odsetkami) z tytułu nabycia udziałów w Spółce, na podstawie umowy 1/2017 z dnia 22.08.2017 r. zawartej pomiędzy Gminą Byczyna a KFIZ.

Przyjęty mechanizm finansowania, zgodnie z którym Gmina uzyskuje ze Spółki środki (pozyskane od KFIZ na finansowanie inwestycji związanych z rewitalizacją Miasta i Gminy Byczyna) w celu poniesienia wydatków z tytułu nabycia udziałów w spółce na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Byczyna a KFIZ, budzi istotne zastrzeżenia Składu w kontekście jego realności. Nie jest prawdopodobne sfinansowanie przez Spółkę zadań rewitalizacyjnych skoro kapitał pozyskany na ich realizację ma być częściowo przekazywany Gminie w celu spłaty zobowiązań wobec inwestora (KFIZ). **Skład zwraca również uwagę na konieczność sfinansowania przez Gminę odsetek płatnych Inwestorowi od wniesionej na rzecz spółki kwoty 65 mln zł, kwota odsetek ustalona w harmonogramie płatności wynosi łącznie (na dzień podpisywania umów) 25 166 122,45 zł.**

Gmina Byczyna zaplanowała w rozdziale 92120 dochody w kwocie 7 000 114,65 zł, z tego 5 509 349,49 zł to kwota dotacji celowej w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich na zadanie „Renowacja zabytkowego obwarowania miasta Byczyna” oraz kwota 1 490 765,16 zł z tytułu wpływu ze zwrotu podatku VAT dotyczącego tej inwestycji. W złożonych na tę okoliczność wyjaśnieniach Zastępca Burmistrza stwierdził, że „Postępowanie konkursowe dot. projektu „Renowacja zabytkowego obwarowania miasta” złożonego przez Gminę Byczyna nie zostało zakończone i jest obecnie rozpatrywane w trybie procedury odwoławczej. Przewidywany termin ponownego rozpoznania wniosku to 2018 rok”; jak również „Zwrot podatku VAT dla inwestycji „Renowacja zabytkowego miasta” zaplanowano z racji: założenia kosztów kwalifikowalnych inwestycji w wartości netto kosztów

planowanej inwestycji (zgodnie z wytycznymi programu) oraz założenia dla projektu prowadzenia czynności opodatkowanych na obiekcie poddanym renowacji (sprzedaż biletów wstępu, wynajmowaniu pomieszczeń, powierzchni przyległych do murów obronnych). Inwestycja planowana do wykonania do końca 2020 r. z płatnościami częściowymi (kwartalnymi) w trakcie jej realizacji. Gmina w 2017 r. poniosła koszty wykonania dokumentacji potrzebnej do złożenia wniosku o dofinansowanie oraz dokumentacji technicznej zadania."

Wobec złożonych wyjaśnień, w których przedstawiono stan faktyczny dot. ww. inwestycji, istnieje duże ryzyko nieuzyskania dofinansowania projektu. Skład Orzekający wyraża zatem zastrzeżenia co do możliwości zrealizowania w pełni zaplanowanych przez Gminę Buczyna dochodów majątkowych i bieżących z powyższych źródeł.

Wydatki określone w projekcie uchwały budżetowej w kwocie ogółem 62 167 755,73 zł ujęto zgodnie ze szczegółowością wynikającą z dyspozycji art. 236 ww. ustawy w podziale na wydatki bieżące w wysokości 40 672 810,25 zł oraz majątkowe w wysokości 21 494 945,48 zł. Podział wydatków przedstawiono w załączniku nr 2 do projektu, wskazać należy, że podział wydatków majątkowych nie uwzględnia postanowień art. 236 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji gdy Gmina oprócz wydatków inwestycyjnych planuje również wydatki za wykup udziałów w spółce.

W załączniku nr 6 do projektu uchwały ustalono plan dotacji na rok 2018 uwzględniający tylko część planowanych do udzielenia przez Gminę dotacji (dotacje bieżące). Na mocy art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w załącznikach do uchwały zamieszcza się zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu j.s.t., tym samym w załączniku nr 6 należy także uwzględnić wszystkie dotacje udzielane z budżetu j.s.t.

W projekcie uchwały budżetowej określono rozchody w kwocie 307 732,07 zł.

W projekcie budżetu planowana jest nadwyżka budżetowa w wysokości 307 732,07 zł. W §3 projektu uchwały nie wskazano przeznaczenia nadwyżki budżetowej, co narusza postanowienia art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym uchwała budżetowa zawiera kwotę planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz przeznaczenie nadwyżki budżetu.

Stosownie do art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy.

W odniesieniu do powyższego Skład Orzekający stwierdza, iż przedstawione w projekcie dochody bieżące oraz wydatki bieżące spełniają relację, o której mowa w w/w art. 242 ustawy.

Stosownie do art. 222 ustawy o finansach publicznych w projekcie uchwały budżetowej określono obligatoryjną:

- rezerwę ogólną w wysokości 63 000 zł,
- rezerwę na zarządzanie kryzysowe w wysokości 120 000 zł.

W odniesieniu do zaplanowanej kwoty rezerwy na zarządzanie kryzysowe Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 209) w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki

na obsługę długu. Ustalona w projekcie budżetu kwota rezerwy na zarządzanie kryzysowe nie spełnia powyższego warunku.

W §10 ust. 1 pkt 2 projektu uchwały budżetowej ustalono limit na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek do kwoty 307 732 zł, natomiast w §11 ust. 1 pkt 2 projektu upoważniono Burmistrza Byczyny do zaciągania kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek do kwoty 307 732 zł. W odniesieniu do powyższego Skład Orzekający wskazuje, że w projekcie budżetu Gmina nie zaplanowała żadnych przychodów zwrotnych stąd nieuprawnione jest zamieszczanie upoważnienia dla Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jak również ustalenie limitu zobowiązań w tym zakresie.

Według informacji zawartej w prognozie kwoty długu Gminy Byczyna sporządzonej na lata 2018-2034 przedstawionej wraz z projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przewidywana kwota długu Gminy na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniesie 23 843 955,59 zł, co stanowi 38,2% planowanych dochodów. Kwota długu przedstawiona w projekcie wieloletniej prognozy finansowej nie odzwierciedla jednak całego zadłużenia Gminy Byczyna i nie jest zgodna ze stanem faktycznym wynikającym z zaciągniętych przez Gminę zobowiązań. Wykazana kwota długu nie uwzględnia kwoty zobowiązań Gminy wobec KFIZ w kwocie 90 166 122,45 zł (z tytułu umów zawartych w dniu 22.08.2017 r.).

Zdaniem Składu Orzekającego zobowiązanie wynikające z umów zawartych w dniu 22.08.2017 r. pomiędzy Gminą Byczyna a KFIZ podlega wykazaniu w prognozie kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej. **Tym samym na koniec roku 2018 planowana kwota długu wyniesie 114 010 078,04 zł, co będzie stanowić 182% planowanych dochodów Gminy.**

Z załącznika nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2034 przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, że w roku 2018 Gmina Byczyna spełnia relacje, o których mowa w art. 243 oraz art. 244 cyt. ustawy o finansach publicznych umożliwiające zgodne ze wskazaną normą uchwalenie budżetu. W świetle przedstawionych w opinii zastrzeżeń dotyczących m.in. realizacji planowanych dochodów majątkowych, jak również wysoki poziom zadłużenia Gminy zdaniem Składu Orzekającego będą miały negatywny wpływ na możliwość spełnienia przez Gminę wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W świetle powyższego Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

Stosownie do postanowień zawartych w art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej Burmistrz jest obowiązany przedstawić Radzie przed uchwaleniem budżetu.

Na podstawie art. 20 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej opinii służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Bieniaszewska
Aleksandra Bieniaszewska