



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA

w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, www.rzeszow.rio.gov.pl

U C H W A Ł A Nr XXX/1546/2024

z dnia 17 grudnia 2024 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie działając na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.)

wzywa Miasto Sanok do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2–7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 45 dni od dnia otrzymania niniejszego wezwania.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta Sanoka przedłożył do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie celem zaopiniowania w dniu 21 listopada 2024 r. projekt uchwały budżetowej Miasta Sanoka na 2025 rok, natomiast w dniu 20 listopada 2024 r. projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2025–2040. Przedmiotowe projekty zostały negatywnie zaopiniowane przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

W projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe: dochody ogółem w kwocie 305.580.520,64 zł; wydatki ogółem w kwocie 317.817.237,98 zł; deficyt budżetu w kwocie 12.236.717,34 zł; przychody budżetu w kwocie 15.628.217,34 zł; rozchody budżetu w kwocie 3.391.500 zł; dochody bieżące ustalono w kwocie 232.287.262,83 zł; natomiast wydatki bieżące ustalono w kwocie 233.235.024,54 zł, co oznacza że różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi wynik ujemny i wynosi -947.761,71 zł. Burmistrz Miasta Sanoka pismem

z dnia 11 grudnia 2024 r., znak: FRK.0147.12.2024 wykazał, że na dzień 31 grudnia 2024 r. zobowiązania ogółem szacowane są na kwotę 16.000.000 zł w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 9.500.000 zł. Jak wyjaśniono dodatkowe wpływy z dochodów własnych oraz dalsze ograniczanie wydatków bieżących pozwolą na spłatę wymienionych zobowiązań. W piśmie nie wskazano natomiast potencjalnych źródeł z których będą pochodziły te dochody. Z przedłożonego projektu uchwały budżetowej nie wynika, by w planie wydatków na 2025 rok zostały ujęte kwoty wynikające ze zobowiązań wykazanych w powołanym powyżej piśmie. Zobowiązania wymagalne, stosownie do treści art. 72 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, zaliczane są do państwowego długu publicznego. W konsekwencji kwota zobowiązań wymagalnych powinna zostać ujęta w kwocie długu jednostki wyliczanej na koniec 2024 roku, a wynikające z nich wydatki powinny zostać ujęte w budżecie jednostki. Z treści złożonych wyjaśnień wynika również, że w planie wydatków nie zostały ujęte wydatki w kwocie 4.070.000 zł z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za miesiąc październik i listopad 2024 r., których zapłata została odroczone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z terminem do 2 maja 2025 roku. W kwocie zobowiązań, które mogą wystąpić nadzień 31 grudnia 2024 r. i nieujętych w projekcie budżetu wykazano w szczególności zobowiązania z tytułu rekompensaty za transport w wysokości 7.128.000 zł, rekompensatę za zarządzanie dworcem w kwocie 670.000 zł, rekompensatę za utrzymanie cmentarza w kwocie 140.000 zł oraz rekompensatę za gospodarkę pozostałymi odpadami komunalnymi oraz wydatki związane z oczyszczaniem miasta w kwocie 1.300.000 zł. Istniejące zobowiązania związane są zatem z realizacją zadań publicznych przez Miasto Sanok. Zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Biorąc pod uwagę wysokość wykazanych zobowiązań, w tym kwotę zobowiązań wymagalnych oraz fakt ich nieujęcia w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej należy wskazać na realną możliwość niezachowania płynności finansowej przez jednostkę w 2025 roku, co w konsekwencji może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę. Należy również podkreślić, że ze względu na charakter wykazanych zobowiązań, które dotyczą wydatków bieżących, ich nieujęcie w projekcie budżetu wpływa na prawidłowe ustalenie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie w § 3 pkt 3 projektu uchwały budżetowej wskazano, że źródłem finansowania planowanego deficytu w kwocie 11.008.500 zł oraz spłat zobowiązań z lat ubiegłych w kwocie 3.391.500 zł będą przychody budżetowe z tytułu kredytów i pożyczek. Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedłożonej wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, że zaciągnięcie kredytów i pożyczek we wskazanej wysokości spowoduje zwiększenie długu jednostki w stosunku do przewidywanego na koniec 2024 roku (prognozowana kwota długu na koniec 2024 r. z WPF wynosi 154.882.826,62 zł, natomiast dług na koniec 2025 wynosi 165.891.326,62 zł). Przyjęcie przewidywanego w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok wielkości deficytu oraz spłat zobowiązań z lat ubiegłych finansowanych przychodami

z tytułu kredytów i pożyczek ma zatem istotny wpływ na indywidualny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia jednostki, który zgodnie z projektem wieloletniej prognozy finansowej w latach 2025 – 2029 jest przekroczony. Z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika ponadto, że spłata planowanych na 2025 r. zobowiązań zwrotnych nastąpi w latach 2038 – 2040. Natomiast spłata zaplanowanych w projekcie uchwały budżetowej zobowiązań z kredytów i pożyczek wpływa na wysokość wydatków związanych z obsługą długu.

Po myśli art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Oznacza to w szczególności, że dane w zakresie prognozowanych dochodów i wydatków powinny uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy. Planowane kwoty powinny mieć zatem odzwierciedlenie w realnych zasadach gospodarki jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowy nakaz realistyczności wieloletniej prognozy finansowej należy więc odczytywać jako obowiązek zawierania w niej danych rzeczywistych wynikających z zaciągniętych zobowiązań, uwzględniających jednocześnie przewidywania w zakresie ich kształtowania się w przyszłości. Uwzględniając wprowadzony przez ustawę wymóg realistyczności należy wykazywać w wieloletniej prognozie finansowej kwoty wydatków, które wynikają z już zaciągniętych zobowiązań, w tym w szczególności kwoty zobowiązań wymagalnych. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2016 r. „WPF nie stanowi planu, a prognozę czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej, jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście jest, że jako plan, podlegać może dynamicznym zmianom, współkształtującym jego treść. WPF nie może być wreszcie dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych dla której jest tworzona.(sygn. akt II GSK 3515/17).

Różnica pomiędzy wydatkami bieżącymi, a dochodami bieżącymi w 2025 r. zgodnie z projektem budżetu i wieloletniej prognozy finansowej stanowi kwotę ujemną i wynosi - 947.761,71 zł. Z przedłożonych dokumentów wynika, że relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych jest spełniona z uwzględnieniem kwot wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz kwot z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Biorąc pod uwagę, że wolne środki będące w dyspozycji jednostki w 2024 r. zostały w całości zaangażowane na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego oraz spłatę zobowiązań z lat ubiegłych ustalenie rzeczywistej wysokości przychodów z tego źródła przychodów za rok 2024, która służyłaby zbilansowaniu budżetu w 2025 roku w zakresie wydatków bieżących, jest bardzo istotna dla oceny zachowania relacji wynikającej z przywołanego powyżej art. 242 ustawy o finansach publicznych w związku

z art. 296a ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto biorąc pod uwagę charakter zobowiązań wykazanych w złożonych przez Burmistrza wyjaśnieniach, które dotyczą wydatków bieżących, ich nieujęcie w budżecie i prognozie finansowej w istotny sposób wpływa na prawidłowe ustalenie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Częścią projektu wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu sporządzona na okres 2025-2040. Planowana kwota długu na koniec 2024 roku wynosi 154.882.826,62 zł, co stanowi 54,66% planowanych dochodów na ten rok. Z treści złożonych przez Burmistrza Miasta wyjaśnień wynika, że kwota zobowiązań ogółem na 31 grudnia 2024 r. szacowana jest w wysokości około 16.000.000 zł, w tym zobowiązania wymagalne wynoszą 9.500.000 zł. Zobowiązania wymagalne, stosownie do treści art. 72 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, zaliczane są do państwowego długu publicznego, co oznacza, że powinny zostać ujęte w kwocie długu jednostki wyliczanej na koniec 2024 roku. Należy wskazać, że występujące w jednostce zobowiązania, w tym w szczególności zobowiązania wymagalne, uwzględniając ich wielkość mogą zagrażać prawidłowej realizacji zadań publicznych przez Miasto Sanok w roku budżetowym jak również w latach kolejnych.

Z przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej danych wynika, że w latach 2025–2029 roku planuje się uchwalanie budżetów, w których relacja obliczona na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosi **6,85%** (planowane spłaty) do **5,10%** (dopuszczalny wskaźnik); w roku 2026 powyższa relacja wynosi **3,58%** (planowane spłaty) do **1,42%** (dopuszczalny wskaźnik) – w tym roku zgodnie z WPF jednostka nie planuje rozchodów budżetowych tylko wydatki na obsługę długu; w roku 2027 powyższa relacja wynosi **5,20%** (planowane spłaty) do **2,33%** (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2028 powyższa relacja wynosi **6,76%** (planowane spłaty) do **3,98%** (dopuszczalny wskaźnik), a w roku 2029 powyższa relacja wynosi **6,97%** (planowane spłaty) do **4,45%** (dopuszczalny wskaźnik). Ponadto z projekcji prognozy wynika, że dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań dłużnych w latach 2025–2029 ulega obniżeniu z uwzględnieniem przewidywanych danych z wykonania budżetu za 2024 rok. Równocześnie w 2030 roku relacja z art. 243 ust. 1 wynosi **6,59%** (planowane spłaty) do **6,65%** (dopuszczalny wskaźnik), a z uwzględnieniem prognozowanego wykonania budżetu w 2024 roku wskaźnik planowanych spłat jest równy wskaźnikowi określającemu dopuszczalny limit spłat. Jednocześnie przyjęte w prognozie wydatki na obsługę długu w całym okresie jego obowiązywania są tożsame z wydatkami przyjętymi w WPF obowiązującym na 2024 rok, w sytuacji gdy jednostka planuje zaciągnięcie w 2025 roku zobowiązań zwrotnych z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 14.400.000 zł.

Stosownie do art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby

obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest dopuszczalne w świetle art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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. Biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązanie oraz dane wykazane w WPF w latach 2024-2029 prognozowana łączna kwota długu jednostki na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w 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. Kwota długu stanowi odpowiednio w powyższych latach: w 2025 - 78,90%, w 2026 r. - 73,35%, w 2027 r. - 70,55%, w 2028 r. - 65,13% oraz w 2029 r. - 58,82% planowanych dochodów. Z treści art. 296c ust. 3 ustawy o finansach publicznych wynika jednak, że niezachowanie w latach 2024–2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1, nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Należy stwierdzić, że wykazane w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Sanoka niezachowanie relacji określonej przepisem art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych może mieć wpływ na realizację zadań publicznych przez jednostkę, ze względu na wysokie koszty obsługi zadłużenia, które mogą powodować utrudnienia w wykonywaniu budżetu poprzez konieczność ograniczania wydatków związanych z realizacją jej zadań oraz wpływają na kształtowanie wieloletniej prognozy finansowej. Również zwiększenie kwoty długu jednostki w związku z planowanymi do zaciągnięcia kredytami i pożyczkami długoterminowymi istotnie wpływa na możliwości prawidłowej realizacji zadań publicznych przez Miasto Sanok. Należy także podkreślić, że zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań zwrotnych oraz ich spłaty jest uzależniona od uzyskiwanego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu, czyli dodatniej różnicy pomiędzy bieżącymi dochodami, a bieżącymi wydatkami budżetu. Organy jednostki samorządu terytorialnego, aby nie utracić możliwości samodzielnego uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej powinny dążyć do zapewnienia „realnej” do wypracowania nadwyżki operacyjnej, co najmniej na poziomie gwarantującym terminową obsługę długu już zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Gmina nie planuje natomiast w 2025 roku nadwyżki operacyjnej, ale projektuje deficyt operacyjny w wysokości -947.761,71 zł, który będzie wymagał sfinansowania przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych. Planowane do zaciągnięcia

zobowiązania w 2025 roku wpływają również na wysokość wydatków na obsługę długu w poszczególnych latach.

Należy również podkreślić, że możliwość utraty przez jednostkę płynności finansowej i zdolności do bieżącego regulowania zobowiązań wystąpiła również w 2024 roku, na co wskazuje treść pisma z dnia 21 października 2024 r. podpisanego przez Burmistrza Miasta Sanoka i Skarbnika Miasta, informującego kierowników jednostek organizacyjnych Miasta Sanoka, że od 22 października nie będą przekazywane środki na finansowanie wydatków jednostek organizacyjnych związanych z realizacją zadań własnych Gminy Miasta Sanoka, w tym nawynagrodzenia osobowe.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę istnieją zatem przesłanki do wezwania Miasta Sanoka do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w myśl przepisu art. 240a ust.1 ustawy o finansach publicznych.

W świetle powyższego postanowiono jak w sentencji.

Mirosław Paczocha
Prezes