



UCHWAŁA Nr 3.c./349/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 14 grudnia 2022 roku

- w sprawie: 1. opinii o przedłożonym przez **Burmistrza Miasta Milanówka** projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok.
2. opinii o możliwości sfinansowania planowanego deficytu na 2023 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) i art. 238 i 246 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodniczący: - Konrad Pachocki
Członkowie: - Aneta Dygus
- Kamil Michalak

uchwała, co następuje:

§ 1

Wydaje **opinię pozytywną z uwagami i zastrzeżeniami** o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Miasta Milanówka na 2023 rok wraz z uzasadnieniem.

§ 2

Wydaje **opinię pozytywną z uwagami** w sprawie możliwości sfinansowania zaplanowanego deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok.

§ 3

Opinia, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu.

§ 4

Opinia, o której mowa w § 2 niniejszej uchwały podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej.

§ 5

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Uzasadnienie

W dniu 15 listopada 2022 roku Burmistrz Miasta Milanówka przedłożył projekt uchwały budżetowej na rok 2023 wraz z uzasadnieniem. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie dokonał analizy i oceny ww. materiałów.

- I. W projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok zaplanowano:
- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| a) dochody ogółem w wysokości | 111 968 527,72 zł, z tego: |
| - bieżące w kwocie | 82 817 602,71 zł |
| - majątkowe w kwocie | 29 150 925,01 zł |
| b) wydatki ogółem w wysokości | 133 793 940,79 zł, z tego |

- bieżące w kwocie 86 459 122,72 zł
- majątkowe w kwocie 47 334 818,07 zł.

Jak wynika z powyższych ustaleń zachowane zostały wymogi określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż planowane wydatki bieżące nie są wyższe od planowanych dochodów bieżących powiększonych o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 6, 7 i 8.

Zachowana została wymagana art. 229 ustawy o finansach publicznych korelacja wartości wykazanych w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok i projekcie WPF, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu.

Skład Orzekający stwierdził, że w 2023 roku relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (obliczona w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy) nie została zachowana. Indywidualny wskaźnik zadłużenia kształtuje się bowiem na poziomie 12,56%, a dopuszczalny limit wynosi 11,28%. Dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu obsługą jest zatem o 1,28 punktu procentowego niższy od indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Biorąc jednak pod uwagę art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 poz. 1964), Gmina Milanówek spełnia warunek niezachowania relacji, gdyż prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku 2023 nie przekracza 100% planowanych dochodów ogółem, 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 (przy czym ww. relacja wynosi 77,38%). Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez Gminę w roku budżetowym i latach następnych. Zasadne jest zatem, aby jednostka na bieżąco analizowała sytuację finansową Gminy w aspekcie planowanych i wykonanych wielkości wpływających na ustalenie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych i podejmowała działania mające na celu poprawę indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Jednocześnie zadłużenie Miasta Milanówka na koniec 2023 roku wyniesie 60 542 578,11 zł i stanowić będzie 54,07% planowanych dochodów ogółem w tym roku, a zatem utrzymuje się na wysokim poziomie. Wobec powyższego Skład Orzekający zastrzega, iż istnieje bardzo poważne i realne ryzyko zagrożenia utratą płynności finansowej gminy. Skład wskazuje, tym samym na konieczność podjęcia szeregu działań w kierunku niezaciągania nowych tytułów dłużnych, restrukturyzacji posiadanego zadłużenia, racjonalizowania wydatków bieżących i majątkowych oraz wypracowywania nadwyżek w kolejnych latach budżetowych w celu spłaty posiadanych zobowiązań, tak aby zniwelować lub wyeliminować wymienione wyżej ryzyko. Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponadto Skład Orzekający zwraca szczególną uwagę na potrzebę realistycznego planowania budżetu, a także konieczność stałego monitorowania stopnia jego realizacji we wskazanym powyżej zakresie w celu ewentualnego urealnienia planowanych wielkości.

Skład Orzekający wnosi również uwagę w zakresie realistyczności zaplanowanych na 2023 rok dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 4 386 699,00 zł, podczas gdy w ostatnich latach osiągnięte dochody z tego tytułu były znacznie niższe i wyniosły:

- w 2016 roku – 86 346,38 zł;
- w 2017 roku - 40 293,46 zł;
- w 2018 roku – 36 272,39 zł;
- w 2019 roku – 281 944,22 zł;
- w 2020 roku – 242 950,89 zł;
- w 2021 roku – 148 636,33 zł.

Jednocześnie według będących w posiadaniu Izby sprawozdań budżetowych za okres trzech pierwszych kwartałów 2022 roku wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku wyniosło 80 000,00 zł. W objaśnieniach do projektu uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej wskazano, iż wpływy ze sprzedaży mienia gminnego w ww. wysokości planuje się uzyskać z dochodów cyt.: „ze sprzedaży nieruchomości zbędnych Gminie Milanówek w kwocie razem 4 306 699 zł tj.:

1. kwota 80 000,00 zł – dochody z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości,
2. kwota 360 800,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 128/6 z obrębu 06-01, ul. Jedwabna (902 m² - 400 zł za 1m²),
3. kwota 360 800,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 128/7 z obrębu 06-01, ul. Jedwabna (902 m² - 400 zł za 1m²),
4. kwota 360 800,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 128/8 z obrębu 06-01, ul. Jedwabna (902 m² - 400 zł za 1m²)
5. kwota 360 800,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 128/9 z obrębu 06-01, ul. Jedwabna (902 m² - 400 zł za 1m²),
6. kwota 384 400,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 128/10 z obrębu 06-01, ul. Jedwabna (961 m² - 400 zł za 1m²),
7. kwota 888 800,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 128/11 z obrębu 06-01, ul. Jedwabna (2222 m² - 400 zł za 1m²),
8. kwota 351 800,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 78 z obrębu 06-18, ul. Łąkowa (1759m² - 200 zł za 1m²),
9. Kwota 110 400,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży dz. ew. nr 1 z obrębu 07-05, ul. Kazimierzowska (552 m² - 200 zł za 1m²),
10. kwota 561 651,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży udziału ½ części nieruchomości objętej księgą wieczystą nr NS1Z/00009983/5, składającej się z lokalu mieszkalnego nr 1, położonego w budynku mieszkalnym jednorodzinny przy ul. Bogdańskiego 4A z Zakopanem, na dz. ew. nr 860 z obrębu 008,
11. kwota 566 448,00 zł – dochód z tytułu sprzedaży udziału ½ części nieruchomości objętej księgą wieczystą nr NS1Z/00009983/5, składającej się z lokalu mieszkalnego nr 2, położonego w budynku mieszkalnym jednorodzinny przy ul. Bogdańskiego 4A z Zakopanem, na dz. ew. nr 860 z obrębu 008”.

W ocenie Składu Orzekającego, nie przedstawiono tym samym realnych podstaw uzasadniających planowanie ww. dochodów na założonym poziomie, w szczególności rozeznania rynku co do możliwości sprzedaży nieruchomości. Biorąc pod uwagę, że w świetle wyżej zaprezentowanych danych historycznych w zakresie planowania i wykonania dochodów budżetu Gminy ze sprzedaży majątku, należy uznać, że plany te okazały się nierealistyczne. Na obecnym etapie Skład Orzekający nie dysponuje kompleksową informacją, czy zaistniały (i ewentualnie jakie) zmiany uzasadniające możliwość sprzedaży nieruchomości. Kwestia ta winna być poddana analizie Burmistrza oraz Rady Miasta przed podjęciem uchwały budżetowej natomiast wyniki tejsze analizy powinny być ujęte w uzasadnieniu do uchwały budżetowej.

Skład zauważa, również, iż w opiniowanym projekcie budżetu zaplanowano środki na dokszałcenie i doskonalenie nauczycieli poniżej 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, przez co nie wypełniono dyspozycji art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762), który stanowi, cyt. „W budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem szkoleń branżowych - w wysokości 0,8 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (...)”. Powyższe należy doprowadzić do zgodności przy podejmowaniu uchwały budżetowej na 2023 r.

Skład Orzekający wskazuje, ponadto iż zawarte w § 3 pkt. 4 projektu uchwały budżetowej na 2023 rok postanowienie upoważniające Burmistrza do zaciągania zobowiązań z tytułu kredytu w kwocie określonej limitem z ust. 3 pkt 1 i wyemitowania obligacji w kwocie określonej limitami z ust. 3 pkt 2 i 3, wymaga podjęcia przez organ stanowiący odrębnej uchwały w ww. sprawach.

- II. W projekcie uchwały budżetowej Miasta Milanówka na 2023 rok zaplanowano deficyt w wysokości 21 825 413,07 zł, który pokryty zostanie przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w kwocie 17 527 422,06 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 656 471,00 zł oraz wolnych środków rozumianych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu

jednostki samorządu terytorialnego innych niż określonych w pkt 5 i 8, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 3 641 520,01 zł. Tym samym wskazany w projekcie budżetu sposób oraz źródła finansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej na 2023 rok stanowi dokument kompletny i może być podstawą dalszych prac nad uchwaleniem budżetu na 2023 rok. W związku z tym Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.