

Uchwała nr V/53/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 26 kwietnia 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich sprawozdaniu
z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie za 2023 rok

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Lucyna Hanus — członek,

wydaje opinię negatywną

o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie za 2023 rok.

Uzasadnienie

Stosownie do przepisów art. 267 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej "u.f.p.", wójt gminy (burmistrz, prezydent), w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, przedstawia radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu gminy, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Zgodnie z art. 269 u.f.p. sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu. Sprawozdanie powinno uwzględniać w szczególności:

- 1) dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej;
- 2) zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonane w trakcie roku budżetowego;
- 3) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Zgodnie z art. 6r ust. 2e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz.399) w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami.

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię na podstawie analizy danych i informacji zawartych w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania (o symbolu Rb) sporządzonych za okres od początku roku do 31 grudnia 2023 r. oraz informacji zawartych w przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok.

Badając pod względem merytorycznym sprawozdanie z wykonania budżetu za 2023 rok, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Dochody budżetowe wykonano w kwocie 125.693.151,76 zł (93,65% planu). Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 105.652.162,08 zł (93,39% planu), a dochody majątkowe w kwocie 20.040.989,68 zł (81,44% planu), w tym ze sprzedaży majątku zrealizowano w kwocie 5.261.835,89 zł (90,66% planu). Wykonanie wpływów z poszczególnych źródeł zostało w sprawozdaniu przedstawione.

2. Wydatki budżetowe wykonano w kwocie 150.650.088,39 zł (96,02% planu), z tego wydatki bieżące w kwocie 116.468.264,62 zł (98,4% planu) i wydatki majątkowe w kwocie 34.181.823,77 zł (88,71% planu). W informacji przedstawiono realizację wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do poszczególnych zadań.
3. W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetu Gminy za 2023 rok powstał deficyt w kwocie 24.956.936,63 zł, przy planowanym w wysokości 22.675.292,72 zł. Tym samym został przekroczony o 2.281.643,91 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że wykonanie deficytu na koniec roku 2023 nastąpiło znacznie powyżej wielkości planowanej. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego winien w trakcie wykonywania budżetu działać w ramach określonego przez radę planu dotyczącego wyniku finansowego, a w przypadku deficytu zarówno w zakresie jego wysokości jak i źródeł finansowania. Zatem dopuszczając do wykonania deficytu powyżej planowanego poziomu i decydując o sposobie jego pokrycia Burmistrz Ząbkowic Śląskich naruszył wyłączną kompetencję organu stanowiącego do kształtowania budżetu gminy. Zgodnie bowiem z art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p. uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami pokrycia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do zadań organu wykonawczego należy wykonywanie budżetu w kształcie uchwalonym przez radę gminy, co wprost wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 247 ust. 1 u.f.p. Obowiązujące regulacje nie dają uprawnień organowi wykonawczemu do kreowania maksymalnych rozmiarów deficytu budżetu i decydowania o źródłach jego pokrycia.

Zgodnie ze złożonym sprawozdaniem NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2023 r. deficyt wysokości 24.956.936,63 zł został sfinansowany środkami pochodzącymi z:

- kredytów i pożyczek w kwocie 21.539.363,17 zł;
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 3.295.614,42 zł;
- niewykorzystanych środków 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 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 121.959,04 zł

W sprawozdaniu opisowym dodatkowo wskazano: *"W celu realizacji wydatków, których termin zapłaty upływał w grudniu 2023 roku Gmina Ząbkowice Śląskie zaangażowała środki z subwencji oświatowej na 2024 rok w kwocie 671.037,70 zł. Nie spowodowało to zagrożenia w przekazaniu środków gminnym placówkom oświatowym w styczniu 2024 roku. Wszystkie jednostki otrzymały środki w należytym wysokości. Gmina zabezpieczyła na ten cel kredyt w rachunku bieżącym na 2024 rok"*.

Należy podkreślić, iż w ww. sprawozdaniu NDS jako źródło finansowania zwiększonego deficytu wskazano kredyt bankowy; nie wykazano innych źródeł przychodów takich jak "środki oświatowej subwencji ogólnej".

Wykorzystanie przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego narusza regulacje art. 211 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Oznacza to, że środki oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na finansowanie wydatków stycznia roku następnego zaliczają się do budżetu roku następnego. Użycie w roku 2023 środków, które są dochodami roku 2024 odbyło się z naruszeniem kompetencji do ich wydawania. Z istoty budżetu, jako planu finansowego w perspektywie rocznej, wynika uprawnienie do dysponowania środkami finansowymi w roku, jakiego dane dochody dotyczą. Nie ma znaczenia, kiedy środki zostały przekazane - w tym konkretnym wypadku od momentu otrzymania środków do dnia 1 stycznia 2024 r. jednostka nie miała prawa przeznaczać kwot subwencji na jakiegokolwiek wydatki, zarówno ujęte w planie finansowym jak i nieujęte w tym planie. Kompetencja do dokonywania wydatków z tych środków powstała dopiero w

dniu 1 stycznia 2024 r., zaś dokonanie wydatku wcześniej jest dokonaniem wydatku bez upoważnienia.

Ponadto wykorzystanie przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 104), zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wielokrotnie podkreślała bezprawność takich działań m.in. w orzeczeniach z dnia 22 kwietnia 2013 r. (BDF1/4900/13/17/RN-6/13/RWPD-1053) oraz z dnia 21 lipca 2014 r. (BDF1/4900/51/55/RN-14/14).

4. Wynik operacyjny budżetu za 2023 rok, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jest wielkością ujemną i wynosi 10.816.102,54 zł, przy planowanym w wysokości 8.751.572,76 zł. A zatem został przekroczony o 2.064.529,78 zł. Gmina dysponowała przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p. odpowiednio w kwotach 3.572.534,42 zł i 405.543,41 zł.

Deficyt operacyjny jest wyższy od wykonanego w 2022 r. o 4.284.874,76 zł.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.) w latach 2022–2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 u.f.p., pod warunkiem że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Skład Orzekający podkreśla, iż wynik budżetu operacyjnego stanowi jeden z najistotniejszych wskaźników sytuacji finansowej ilustrując, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Jeśli wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących (deficyt operacyjny) oznacza to, iż wydatki te realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jednostki.

Wskazuje się na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową.

5. Relacja określona po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., obliczona w oparciu o zrealizowane w 2023 r. wielkości (wskaźnik jednoroczny) wynosi 2,06%, przy planowanej na 2023 rok (uchwała budżetowa wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.) na poziomie 4,77%.

Wykonane w 2023 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wraz z wydatkami na obsługę długu (17.538.652,76 zł), przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, stanowią 20,08% wykonanych dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, ustalonym zgodnie z art. 243 u.f.p., wynoszącym 7,34%. Co oznacza, że w 2023 r. relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, została przekroczona.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 poz. 1964). relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy 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 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Jak wynika z art. 7 ust. 2 wymienionej ustawy w latach 2023–2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec

danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p. w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Jednocześnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy wynika, że niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

Z przedłożonego sprawozdania wynika, że w 2023 r. relacja z art. 7 ust. 2 ww. ustawy wyniosła 97,90%.

6. Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2023 r. wynika zadłużenie Gminy w kwocie 91.266.919,30 zł, co w stosunku do wykonanych dochodów stanowi 72,61%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. Zaplanowane na rok 2023 spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji na kwotę 13.642.951,02 zł zostały wykonane w kwocie 10.521.605,23 zł tj. w 77,12%. W sprawozdaniu podano, iż niezrealizowana kwota rozchodów 3.121.345,89 zł miała być przeznaczona na spłatę kredytu w Banku Spółdzielczym w Ząbkowicach Śląskich; nie wskazano jednak czy przesunięcie spłat długu nastąpiło w porozumieniu z Bankiem (spłatę niewykonanego zobowiązania przesunięto na lata 2031, 2032, 2034 i 2036).
7. Niezgodnie z obowiązującymi przepisami w okresie sprawozdawczym rozdysponowano utworzone w budżecie na 2023 r. rezerwy celowe w łącznej kwocie 131.295,77 zł, z tego:
 - rezerwę na zarządzanie kryzysowe w kwocie 41.342,77 zł, bez jednoczesnego przeznaczenia jej na cele związane z realizacją zadań na zarządzanie kryzysowe, czym naruszono art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122),
 - rezerwy na remonty placówek oświatowych w kwocie 14.916 zł oraz rezerwy oświatowej na odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe i podwyżki w kwocie 75.037 zł, bez jednoczesnego przeznaczenia na cele określone przez Radę Miejską Ząbkowic Śląskich w § 5 pkt 2 lit. b i c uchwały nr LXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie Uchwały Budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok, czym naruszono art. 259 ust. 1 i 2 u.f.p.

Środki przeznaczono na wydatki ujęte w rozdziałach: 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego — kredyty i pożyczki” i 80101 „Szkoły podstawowe”.
8. Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskano w kwocie 6.028.690,91 zł natomiast wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły 9.169.769,44 zł.
9. Według sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, sporządzonego na koniec IV kwartału 2023 r., należności wymagalne wynosiły 14.226.688,03 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie za 2023 rok. Jednocześnie wskazuje się, że ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do organu stanowiącego.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Ewa Pudło