

Uchwała nr XI/26/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 maja 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Bierutów sprawozdaniu
z wykonania budżetu gminy Bierutów 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) Maciej Gardas — przewodniczący,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię negatywną

o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Bierutów sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Bierutów 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 dalej „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.

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 59.402.968,24 zł (88,22% planu). Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 46.795.250,01 zł (92,11% planu), a dochody majątkowe w kwocie 12.607.718,23 zł (76,28% planu), w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 1.247.549,44 zł (108,73% planu).
2. Wydatki budżetowe wykonano w kwocie 70.204.014,33 zł (91,13% planu), z tego wydatki bieżące w kwocie 50.736.357,49 zł (96,15% planu) i wydatki majątkowe w kwocie 19.467.656,84 zł (80,22% planu).
3. W wyniku realizacji rocznego planu dochodów i wydatków budżet zamknął się deficytem w kwocie 10.801.046,09 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 9.705.995,61 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 Bierutowa 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 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 10.801.046,09 zł został sfinansowany środkami pochodzącymi z:

- kredytów i pożyczek w kwocie 8.435.718,48 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 1.746.369,06 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 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 594.958,55 zł,
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych w kwocie 24.000,00 zł.

W sprawozdaniu opisowym dodatkowo wskazano: „Rok 2023 dla gminy był bardzo trudnym okresem, niższe wykonanie dochodów od prognozowanych, rosnąca inflacja oraz bardzo wysoki wzrost obsługi długu spowodowały, spowodowały że wzrost wydatków wyprzedził wzrost dochodów, co wyraziło się wyższym od planowanego deficytem. Skutkiem tego było wykorzystanie w miesiącu grudniu części subwencji oświatowej wpływającej w grudniu na miesiąc styczeń 2024 r. W tym miejscu jednak należy zaznaczyć, że w miesiącu styczniu gmina wywiązywała się z swoich zobowiązań”.

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).

Skład Orzekający zwraca jednocześnie uwagę, że na koniec 2023 r. w Gminie wystąpiły zobowiązania nieopłacone w terminie (wymagalne) w wysokości 615.634,93 zł (w tym 177.911,24 zł – zobowiązania zakładu budżetowego). Część zobowiązań, jak wynika ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych, dotyczyła grupy „wynagrodzenia i składki od nich naliczane”.

Z art. 44 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 3 u.f.p. wynika, że wydatki powinny być ponoszone zgodnie przepisami dotyczącymi dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W świetle art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nieopłacenie w terminie wymienionych tym przepisem składek, w tym składek na ubezpieczenie społeczne stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niewykonanie w terminie zobowiązań skutkujące zapłatą odsetek stanowi natomiast naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 tej ustawy.

4. Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, jest wielkością ujemną i wynosi 3.941.107,48 zł, przy planowanej ujemnej jego wartości w kwocie 1.966.266,55 zł. Został zatem przekroczony o 1.974.840,93 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. Zadłużenie na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniosło 39.181.318,93 zł, co w stosunku do wykonanych dochodów stanowi 65,96%.
6. 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 1,14%, przy planowanej na 2023 rok (uchwała budżetowa wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.) na poziomie 5,59%.

Wykonane w 2023 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wraz z wydatkami na obsługę długu (5.639.398,90 zł) stanowią 14,81% 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 12,28%. Oznacza to, że w 2023 r. relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., 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. 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 u.f.p., 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 tą 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 99,62%.

7. W wyniku badania sprawozdania Rb-28S nie stwierdzono przypadków realizacji nieplanowanych wydatków (tzw. przekroczeń planu wydatków).
8. W sprawozdaniu przedstawiono i omówiono wykonanie dochodów i wydatków budżetowych w 2023 r., w tym dochodów i wydatków majątkowych. Nie wyjaśniono przyczyn zwrotu dotacji i związanych z tym odsetek na łączną kwotę 32.562,62 zł.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, Skład Orzekający postanowił wydać opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Bierutów za 2023 rok.

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.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Maciej Gardas