

Uchwała nr 48/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 czerwca 2024 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XI/26/2024 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. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala odwołanie

Burmistrza Bierutowa od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XI/26/2024 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.

Uzasadnienie

Odwołanie Burmistrza Bierutowa od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XI/26/2024 z dnia 9 maja 2024 r. w sprawie opinii o przedłożonym sprawozdaniu przez Burmistrza Miasta i Gminy Bierutów z wykonania budżetu gminy Bierutów za 2023 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 22 maja 2024 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, 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 przez Burmistrza Bierutowa sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Bierutów za 2023 rok, wydał opinię negatywną o tym sprawozdaniu (uchwała nr XI/26/2024 z dnia 9 maja 2024 r.).

Skład Orzekający w opinii wskazał m.in., że:

- 1) deficyt na koniec 2023 r. został wykonany znacznie powyżej wielkości planowanej — 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;
- 2) w miesiącu grudniu wykorzystano część subwencji oświatowej wpływającej w grudniu na miesiąc styczeń 2024 r., co naruszało regulacje art. 211 ust. 1 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.”, który stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki;
- 3) na koniec 2023 r. wystąpiły zobowiązania nieopłacone w terminie (wymagalne) w wysokości 615.634,93 zł (w tym 177.911,24 zł — zobowiązania zakładu budżetowego), z których część dotyczyła grupy „wynagrodzenia i składki od nich naliczane”;
- 4) wynik operacyjny budżetu (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) stanowił wielkość ujemną i wynosił 3.941.107,48 zł, przy planowanej ujemnej jego wartości w kwocie 1.966.266,55 zł — został on zatem przekroczony o 1.974.840,93 zł;
- 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 1,14%, przy planowanej na 2023 rok (uchwała budżetowa wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.) na poziomie 5,59%;
- 6) wykonane w 2023 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wraz z wydatkami na obsługę długu (5.639.398,90 zł) stanowiły 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%; relacja, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 5 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1964), wynosiła 99,62%.

Burmistrz Bierutowa złożył odwołanie od przedmiotowej uchwały i wniósł o jej uchylenie, wskazując czynniki, które „w sposób dramatyczny zachwiały stabilność finansową, były od gminy bądź całkowicie niezależne, albo gmina nie miała opcji alternatywnego działania”.

W ocenie Burmistrza czynniki te powinny być wzięte pod uwagę przy całościowej ocenie gospodarki budżetowej w roku 2023, a w szczególności:

- 1) znaczące pogorszenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2021–2023 — w okresie tym gminy działały w warunkach ogromnej niepewności związanej z brakiem stabilizacji dochodów budżetowych i systemowym zatrzymaniem ich wzrostu w związku z reformami podatkowymi przeprowadzonymi przez rząd RP, które zbiegły się w czasie z dynamicznym wzrostem wydatków bieżących;
- 2) bardzo duży wzrost kosztów obsługi długu — w gminie Bierutów mającej bardzo duże nominalne zadłużenie koszty obsługi długu w 2023 r. wyniosły 3,1 mln zł (533 tys. zł w 2021 r.).

Burmistrz wskazał, że w przypadku gminy Bierutów wszystkie niekorzystne tendencje zostały w tym czasie wzmocnione z powodu:

- 1) realizacji dużych inwestycji strukturalnych — przede wszystkim budowy nowego przedszkola (etap II) z dofinansowaniem z Programu Inwestycji Strategicznych Polski Ład, w przypadku której ze względu na wymogi programu konieczne było rozstrzygnięcie przetargów w warunkach największej niepewności na rynku budowlanym, co znacząco podrożyło inwestycje („Przetarg odbył się w marcu 2022 roku, czyli miesiąc po wybuchu wojny w Ukrainie, co spowodowało, że pomimo tego, że mieliśmy wartość kosztorysową w wysokości 7,8 mln na co dostaliśmy 85% dotacji na przetargu jedyny wykonawca zaoferował 11,8 mln zł. W związku z powyższymi zdarzeniami wystąpiliśmy z pismem do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie waloryzacji kwoty dofinansowania do inwestycji Budowa Przedszkola Miejskiego — etap II, która została przyznana gminie Bierutów w I edycji Programu Inwestycji Strategicznych Polski Ład. Niestety otrzymaliśmy odmowę uzasadniając, że dofinansowanie może być przyznane maksymalnie w kwocie wskazanej we wniosku o dofinansowanie składanym przez wnioskodawcę w trakcie trwania naboru wniosków”); na to zadanie gmina wydatkowała w 2023 r. 7.337.896,99 zł, z czego 3.315.000,00 zł środki z Polskiego Ładu, a 4.062.896,99 zł środki własne;
- 2) konieczności większego wsparcia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Bierutowie w formie dotacji przedmiotowej — pierwotnie planowana była dotacja w kwocie 190.000 zł, a udzielona 729.686 zł;
- 3) wyższych wydatków na oświetlenie drogowe — wydatkowano kwotę 575.616,73 zł przy pierwotnie planowanej kwocie 382.000 zł;
- 4) otrzymania w 2023 r. niższych niż w 2022 r. środków na uzupełnienie subwencji ogólnej — w sierpniu 2023 r. gmina otrzymała zawiadomienie o przyznanych środkach w kwocie 2.408.590 zł, niższej o 479.828,57 zł niż otrzymana w 2022 roku.

W związku z podniesieniem w negatywnej opinii Składu Orzekającego kwestii wykonania w roku 2023 deficytu znacznie powyżej planowanych wielkości Burmistrz wskazał, że „było to spowodowane przede wszystkim wykorzystaniem przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego”. Ponadto poinformował, że „wydatkowanie to nastąpiło nie w wyniku jego zlecenia przez osoby uprawnione lecz automatycznie, kiedy w dniu 29 grudnia 2023 roku, dokonana się spłata w kwocie 2.000.000,00 zł, krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym poprzez ściągnięcie przez Bank należnych mu środków z rachunku podstawowego Gminy (w tym części oświatowej subwencji ogólnej)”.

Dodatkowo w odwołaniu Burmistrz poinformował o podjętych w 2023 r. działaniach mających zagwarantować wykonanie budżetu i utrzymanie płynności, tj. o wdrożeniu monitoringu wielkości budżetowych oraz przepływów pieniężnych, działaniach oszczędnościowych w zakresie wydatków bieżących oraz działaniach mających na celu zwiększenie dochodów majątkowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta i Gminy Bierutów za 2023 rok przedłożonym przez Burmistrza Bierutowa, opinią Składu Orzekającego o tym sprawozdaniu (uchwała nr XI/26/2024 z dnia 9 maja 2024 r.), przekazanymi do Izby sprawozdaniem budżetowymi i sprawozdaniem finansowym — zważyło, co następuje:

Ustalenia dokonane przez Skład Orzekający znajdują potwierdzenie w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. oraz w przedłożonym przez Burmistrza Bierutowa sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2023 rok (s. 24). Wykonanie deficytu i deficytu operacyjnego

budżetu powyżej planowanych wartości, zaangażowanie w finansowanie wydatków (deficytu) środków części oświatowej subwencji ogólnej, stanowiących dochód roku kolejnego, wystąpienie zobowiązań wymagalnych (w tym w grupie „wynagrodzenia i składki od nich naliczane”), jak również wykonanie wskaźnika, objętego regułą, o której mowa w art. 243 u.f.p., poniżej planowanej wartości, uzasadniało negatywną ocenę sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Bierutów za 2023 rok.

Stosownie do art. 211 ust. 1 u.f.p. budżet jest rocznym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Ocena wykonania budżetu sprowadza się zatem do oceny wykonania zaplanowanych w budżecie wartości.

Podnoszony w odwołaniu od opinii Składu Orzekającego brak stabilizacji dochodów budżetowych, systemowe zatrzymanie ich wzrostu i towarzyszący mu dynamiczny wzrost wydatków bieżących (m.in. wzrost cen energii, rosnąca inflacja) powinny wiązać się z przyjęciem przy planowaniu wartości budżetowych odpowiednich ostrożnych założeń, w tym dotyczących inwestycji finansowanych przychodami zwrotnymi, oraz z odpowiednim wykorzystaniem wyników monitorowania wielkości budżetowych i przepływów pieniężnych. Niewykonanie planowanych dochodów budżetowych powinno skutkować dokonaniem stosownych zmian budżetu. Tym samym sformułowane w odwołaniu argumenty dotyczące pogarszającej się sytuacji finansowej ogółu jednostek samorządu terytorialnego, jak również informacje dotyczące trudności przy realizacji budżetu gminy Bierutów, nie mogą stanowić podstawy zmiany charakteru opinii.

Zauważyć należy, że trudna sytuacja finansowa gminy Bierutów w 2023 r. spowodowana była m.in. dwukrotnym wzrostem wydatków bieżących związanych z obsługą długu, które wyniosły 3.117.091,90 zł (6,7% ogółu wydatków bieżących), przy deficycie operacyjnym w kwocie 3.941.107,48 zł. Jediną przyczyną wzrostu tych wydatków w porównaniu z wydatkami 2022 r. (1.692.520,94 zł) — wbrew informacji podanej w sprawozdaniu z wykonania budżetu (dział 757) — był wzrost kwoty długu o 7.177.693 zł do poziomu 38.565.684 zł, tj. o 23% w stosunku do kwoty długu na koniec 2022 r. (31.387.991 zł), a nie wzrost stóp procentowych. Wzrost zadłużenia miał związek z realizacją wydatków inwestycyjnych finansowanych w znacznym stopniu przychodami zwrotnymi. Wykonane wydatki inwestycyjne w łącznej kwocie 19.279.681,84 zł (§ 605, § 606 i § 637) stanowiły 27,5% ogółu wydatków, a dochody majątkowe z tytułu pozyskania środków na finansowanie tych wydatków wyniosły 11.356.454 zł (§ 629, § 630, § 633 i § 637).

Skutkiem powyższego, jak również relatywnie niskiego wykonania dochodów budżetowych (jedynie na poziomie 88,2% planu), były zobowiązania wymagalne oraz brak odpowiednich środków na spłatę w dniu 29 grudnia 2023 r. krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym. W związku z tym negatywnie należy ocenić brak działań mających na celu urealnienie planowanych wielkości budżetowych oraz zapewnienie środków pieniężnych na spłatę krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym — pomimo niskiego wykonania dochodów budżetowych.

W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że opinie przewidziane w art. 13 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), zamieszczone w uchwałach, formułują w istocie ocenę badanego stanu rzeczy. Opinie te nie wiążą ich adresatów, a jedynie dostarczają informacji niezbędnych dla realizacji zadań wynikających z postanowień ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała podjęta na podstawie art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721) ani zajęciem stanowiska, o jakim mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie ingeruje bowiem władczo w uchwały organu gminy, a ważność sprawozdania nie jest uzależniona od jej treści (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2019 r. sygn. akt I GSK 118/19; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 września 2022 r. sygn. akt I SA/Gd 828/22).

Z uwagi na powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę, jako kończącą postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego, nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus