

Uchwała Nr 4200/I/105/2024

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok

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

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk

Członkowie Krystyna Zawiaślak

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez **Burmistrza Miasta Wisła** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok – **z bardzo istotnymi zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Burmistrz Miasta Wisła przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy za 2023 rok, działając na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.). Sprawozdanie zostało przedstawione z zachowaniem ustawowego terminu. W dniu 22 kwietnia 2024 r. zostały złożone dodatkowe obszernie wyjaśnienia Burmistrza Miasta, zawarte w piśmie znak: FN.3035.1.2024, które zostały uwzględnione przez Skład przy wydawaniu opinii.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonał analizy przedłożonego sprawozdania i stwierdził, co następuje:

1. Budżet Miasta Wisła na rok 2023 został uchwalony przez Radę Miasta Wisła uchwałą Nr L/750/2022 z dnia 22 grudnia 2022 r. W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok nie występują rozbieżności w stosunku do danych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 454) oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 652). Z przeprowadzonej analizy złożonych sprawozdań budżetowych i porównaniu planu budżetu uchwalonego na 2024 rok Skład stwierdza jednak, że mogła wystąpić w Mieście Wisła sytuacja wydatkowania środków związanych z tzw. szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikającymi z odrębnych ustaw, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), na cele niezgodnie z ich przeznaczeniem. Dotyczyć to mogło w szczególności części środków pochodzących z opłat za sprzedaż alkoholu pobieranych na mocy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151). W przypadku potwierdzenia się takich faktów środki te winny być odtworzone w budżecie roku bieżącego na cele zgodnie z ich ustawowym przeznaczeniem, co wynika z art. 18² wskazanej ustawy, zgodnie z którym dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ będą wykorzystywane na realizację:

1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2,

2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2

- i nie mogą być przeznaczone na inne cele.

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2023 rok jest kompletne, gdyż zawiera dane i informacje wymagane zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 1 oraz art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. w szczególności:

a) wykonane dochody i wydatki, w szczególowości określonej jak w uchwale budżetowej, które wynosiły:

- dochody 74 645 508,29 zł, tj. 83,4 % planu,

- wydatki 85 772 500,04 zł, tj. 89,7 % planu.

Skład zwraca uwagę na bardzo niską realizację dochodów majątkowych budżetu, które zostały wykonane w kwocie jedynie 6.291.740,73 zł przy planowanej do uzyskania kwocie 20.426.526,49 zł, tj. zaledwie 30,8% planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w wysokości -11.126.991,75 zł, przy zaplanowanym deficycie w kwocie -6.130.000,00 zł.

Został spełniony wymóg wynikający z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5- 8 tej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, tj. wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o wskazane przychody jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. W przypadku zaś równoważenia wydatków bieżących środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, ocena spełnienia zasady za rok poprzedzający rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami. Rok 2023 zakończono nadwyżką operacyjną w kwocie 8.565.606,46 zł;

b) zawarto zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /tj. środków unijnych i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi/, dokonane w trakcie roku budżetowego;

c) przedstawiono stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich;

d) ujęto wykaz jednostek budżetowych z art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które gromadziły środki na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczały je na finansowanie wydatków.

3. 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 przedłożonym sprawozdaniu ujęto:

a) informację o dochodzie z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

b) informację o wydatkach poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c tej ustawy;

c) objaśnienia do powyższych danych.

4. W przedłożonym sprawozdaniu zostały zawarte również inne dane liczbowe i informacje, które obrazują wykonanie budżetu w 2023 roku pod względem finansowym i rzeczowym.

5. Ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji – wynika, że stan zobowiązań miasta na koniec 2023 roku wynosił 21.113.309,19zł, co stanowiło 28,3 % wykonanych dochodów.

6. Na koniec 2023 roku zachowana została obligatoryjna relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Kształtowanie się powyższej relacji po wprowadzeniu wyników wykonania budżetu 2023 roku ulega poprawie.

Po analizie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2023 I Skład Orzekający postanowił wydać pozytywną opinię, jednakże warunkując ją następującymi bardzo istotnymi zastrzeżeniami:

Wykonanie budżetu Miasta Wisła za 2023 zamknęło się kwotami znacznie niższymi od planowanych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych. Skutkiem takiej realizacji budżetu było m.in. przekroczenie planowanej wysokości deficytu budżetowego o kwotę 4.996.991,75 zł. Zgodnie z uchwałą budżetową Miasta Wisła na rok 2023, zmienioną po raz ostatni w minionym roku budżetowym uchwałą Nr LXV/1010/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 21 grudnia 2023 r. - planowany deficyt budżetu w kwocie 6.130.000,00 zł miał zostać sfinansowany przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 5.136.097,68 zł i wolnymi środkami w wysokości 993.902,32 zł. Na podstawie złożonego przez jednostkę sprawozdania Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, za IV kwartał 2023 r. (korekta Nr 2 z dnia 4 marca 2024 r.) Skład stwierdził, że Miasto Wisła dysponowało przychodami z ww. źródeł w kwocie łącznej 14.466.655,19 zł, co umożliwiało również pokrycie zwiększonej kwoty deficytu budżetowego bez zaciągania dodatkowych zobowiązań z tytułów zwrotnych.

W ocenie Składu Orzekającego nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której wykonany deficyt budżetowy przekracza kwotę zaplanowanego deficytu w uchwale budżetowej, co wynika wprost z art. 212 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), zgodnie z którymi uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego i uchwała ta stanowi jednocześnie podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym. Tym samym organ wykonujący budżet jest zobowiązany do przestrzegania tak określonego poziomu deficytu i sposobu jego sfinansowania. Zdaniem Składu Orzekającego takie działanie może zostać uznane za naruszenie wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj. Rady Miasta, do określania kwoty deficytu budżetu, co wynika z obowiązującego systemu prawnego regulującego zasady dysponowania środkami publicznymi, a stosowne uregulowania są zamieszczone zarówno w przywołanych przepisach ustawy o finansach publicznych, jak również w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2024 r. poz. 609), zgodnie z którym do wyłącznej

właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Z kolei domeną organu wykonującego budżet, w tym przypadku Burmistrza Miasta, jest w szczególności sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co wynika wprost z przepisów art. 247 ust 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz odpowiednio z przepisu art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie I Składu Orzekającego, dokonującego oceny przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Wisła - na potrzeby sporządzenia niniejszej opinii - istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie odgrywa fakt, iż mające miejsce przekroczenie poziomu wykonanego deficytu budżetowego zostało sfinansowane przychodami z posiadanych przez Miasto Wisła niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz z wolnych środków, co wynika ze złożonego ww. sprawozdania Rb-NDS.

Tym samym Skład postanowił sformułować bardzo istotne zastrzeżenia odnoszące się do przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Wisła, jednocześnie wskazując powyższą okoliczność związaną z wykonaniem budżetu, jako bardzo istotną nieprawidłowość, która powinna podlegać ocenie organu stanowiącego w toku prowadzonej procedury absolutoryjnej, w oparciu w szczególności o przepisy art. 270 -271 ustawy o finansach publicznych. Równocześnie Skład sygnalizuje, że zaistniałej sytuacji można było uniknąć, albowiem organ wykonawczy winien na każdym etapie wykonywania budżetu na bieżąco monitorować sytuację finansową jednostki i uzyskiwane dane dotyczące przebiegu realizacji budżetu a tym samym w odpowiednim czasie, zgodnie z art. 233 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a tym samym powinien podejmować działania polegające na występowaniu z odpowiednią inicjatywą do organu stanowiącego w przedmiocie konieczności wprowadzania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej, aby uniknąć naruszania wskazanych wyżej zasad regulujących wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Z obszernych dodatkowych wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Miasta Wisła w piśmie z dnia 22 kwietnia 2024 r. znak: FN.3035.1.2024 wynika, że głównym powodem zrealizowania wyższego od planowanego poziomu deficytu budżetowego było przede wszystkim znacznie niższe od planowanych wykonanie wydatków majątkowych. Burmistrz Wisły wskazał na następujące okoliczności, cyt.:

„W planie dochodów majątkowych budżetu roku 2023 przewidziano m.in. otrzymanie

płatności ze środków europejskich:

- 1) kwotę 1 mln PLN tytułem refundacji wydatków poniesionych w związku z realizacją projektu „Budowa węzła przesiadkowego w rejonie dworca kolejowego w Wiśle Centrum - etap I”,*
- 2) kwotę 2,27 mln PLN tytułem refundacji wydatków poniesionych w związku z realizacją projektu „Rowerem przez Beskidy - etap I”,*
- 3) kwotę 5,56 mln PLN tytułem refundacji wydatków poniesionych w związku z realizacją projektu „Těšínské Slezsko - společná historie dřeva, železa a lidí / Śląsk Cieszyński – wspólna historia drewna, żelaza i ludzi”,*
- 4) kwotę 4,07 mln PLN tytułem zaliczki na poniesienie wydatków w związku z realizacją projektu „Czysta energia - czyste środowisko, odnawialne źródła energii dla gospodarstw indywidualnych z terenu Gminy Węgierska Górka i Gminy Wisła.*

Projekty wymienione powyżej w pkt 2-4 realizowane były w partnerstwie (liderami odpowiednio były: Miasto Ustroń, Regionální rada rozvoje a spolupráce se sídlem v Trinci, Gmina Węgierska Górka), co jest modelem najbardziej pożądanym z szeroko rozumianej perspektywy Unii Europejskiej, niemniej w konsekwencji skutkowało schematem przepływów finansowych za pośrednictwem rachunków bankowych liderów i powodowało pewnego rodzaju bezwład Gminy Wisła w bezpośrednich relacjach z instytucjami zarządzającymi (w szczególności „Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2014-2020” oraz „Programem Współpracy Transgranicznej Czechy-Polska na lata 2014-2020”). Pracownicy Urzędu Miejskiego dochowywali najwyższej staranności w relacjach z liderami w celu sprawnej i terminowej realizacji w/w wspólnych projektów infrastrukturalnych. Mając na uwadze powyższe, jak również przede wszystkim uwarunkowania co do systemowych terminów rozliczeń finansowych pomiędzy budżetem Unii Europejskiej a budżetami instytucji zarządzających prawdopodobieństwo wpływu w/w środków na rachunek bankowy Gminy Wisła w roku 2023 bliskie było pewności tym bardziej, że takie nieformalne informacje uzyskiwali pracownicy Urzędu Miejskiego w Wiśle. Rada Miasta Wisła była informowana o sytuacji i możliwych scenariuszach działania, w szczególności w dniu 19 grudnia 2023 r. podczas posiedzenia połączonych komisji omawiając projekt uchwały zmieniającej budżet miasta Wisła na rok 2023. Ze względów ostrożnościowych Burmistrz Miasta Wisła rozważał wniosek o zwiększenie planowanego deficytu poprzez zaciągnięcie dodatkowego kredytu (co wiązałoby się z podwyższeniem kosztów obsługi zadłużenia), niemniej nie uzyskał takiej rekomendacji podczas tego posiedzenia. (...).”

Ustosunkowując się do przedstawionej sytuacji I Skład Orzekający wyraźnie podkreśla, że toku wykonywania budżetu organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, posiadający ustawowo określony stopień niezależności, winien jednak bezwzględnie zachowywać podstawowe parametry budżetowe określone przez organ stanowiący w uchwale budżetowej i w przypadkach koniecznych korzystać z nadanej ustawowo wyłącznej kompetencji, zawartej w art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, związanej z występowaniem z odpowiednią inicjatywą do organu stanowiącego w przedmiocie konieczności wprowadzania niezbędnych zmian w uchwale budżetowej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł - jak w § 1 uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk