



**Uchwała Nr 4200/V/65/2023**  
**V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Katowicach**  
**z dnia 27 kwietnia 2023 r.**

**w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Będzina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 5, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

**§ 1.**

Wydaje się **pozytywną z istotnymi zastrzeżeniami** opinię o przedłożonym przez **Prezydenta Miasta Będzina** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie:**

Prezydent Miasta Będzina przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach sprawozdanie roczne z wykonania budżetu miasta za 2022 rok, działając na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Sprawozdanie zostało przedstawione z zachowaniem ustawowego terminu.

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

1. Budżet miasta na rok 2022 został uchwalony przez Radę Miejską Będzina uchwałą Nr XXXIX/321/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 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 2022 r. poz. 144 z późn. zm.) 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 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.).

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2022 zawiera informacje wymienione w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. w szczególności wykonane dochody i wydatki, w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej, które wynosiły:

- dochody 305.556.660,67 zł, tj. 90,1 % planu,

- wydatki 322.984.173,01 zł, tj. 91,9 % planu.

**Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w kwocie 17.427.512,34 zł, wobec planowanego deficytu w wysokości 12.385.019,96 zł.** Niedopuszczalna jest zdaniem Składu Orzekającego, sytuacja w której wykonany deficyt przekracza zaplanowany a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Ustalony przez Radę deficyt jest granicznym limitem, co oznacza, że nie może zostać przekroczony podczas wykonywania budżetu. W ocenie Składu działanie takie narusza wyłączną kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku Rady Miejskiej Będzina, wynikającą z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U z 2023 r. poz. 40) i art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Takie działanie, Skład Orzekający ocenia negatywnie. Należy w tym miejscu zauważyć, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ma ustawowy obowiązek wynikający z art. 247 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wykonywania budżetu i sprawowania ogólnego nadzoru nad jego realizacją oraz posiada wyłączną kompetencje do inicjowania zmian w uchwale budżetowej, co wynika z art. 233 pkt 3 tej ustawy, jednakże akceptacja bądź nie, przedłożonego projektu zmian w uchwale budżetowej należy już do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Skład zwraca uwagę nie tylko na sam fakt wykonania deficytu budżetu w kwocie wyższej od zaplanowanego, ale również na skalę tego zjawiska.

Z przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu wynika, że: „ (...) *Na podstawie przeprowadzonych analiz uznano, że zasadniczy wpływ na zaistniałą sytuację miały następujące czynniki:*

*1) Reforma w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) – w porównaniu do roku 2020 Gmina otrzymała o 4.130.832 zł mniej niż w 2022 roku, dopiero uzupełnione środki w kwocie 8.513.529 zł w październiku 2022 roku dały wykonanie w wysokości 70.248.031 zł, co i tak w porównaniu do 2021 roku dało o 2.542.462 zł mniej przekazanych udziałów.*

*2) Niewykonanie w pełni planu dochodów w zakresie środków z Unii Europejskiej, co jest związane z refundacjami, które mogą wykroczyć poza rok budżetowy. I tak choćby dla projektu „Zagłębiowski Park Linearny – rewitalizacja obszaru funkcjonalnego doliny rzek Przemszy i Brynicy” pod koniec grudnia 2021 roku złożono wniosek o płatność na kwotę 1.689.505,97 zł, jednak wypłata zatwierdzonego wniosku mogła nastąpić dopiero po kontroli planowanej na zakończenie realizacji projektu, która odbyła się w marcu 2023 roku (do wypłaty pozostało 1.980.970,59 zł). Dla projektu „Zagospodarowanie bulwarów Czarnej Przemszy – odnowiona przestrzeń publiczna jednocząca ludzi, przyrodę i wydarzenia” wniosek o płatność końcową został złożony 5 października 2021 roku, jednak do tej pory nie został rozliczony. Od końca roku 2021 trwa korespondencja z Urzędem*

*Marszałkowskim, której celem jest jasny podział na wydatki kwalifikowane i niekwalifikowane elementów nieuwjętych w pierwotnym projekcie budowlanym (do wypłaty pozostało 1.565.750,66 zł). Projekt „Energoszczędna modernizacja oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Będzina” pierwotnie planowany do zakończenia w 2021 roku, jednak z uwagi na problemy związane z wyborem wykonawcy, następnie koniecznością podziału zamówienia na dwie części i wyłonieniem drugiego wykonawcy, problemami w trakcie realizacji projektu konieczne było kilkukrotne przesunięcie daty zakończenia projektu (do wypłaty pozostało 2.512.976,53 zł).*

*3) Istotny wzrost wydatków, które obciążają budżety samorządowe, a nie są związane z decyzjami podejmowanymi przez władze lokalne. Niewątpliwie wymienić tu można rosnące koszty utrzymania placówek oświatowych w stosunku do wielkości subwencji oświatowej otrzymywanej przez samorządy. Ponadto wzrost cen energii i paliw, który znacząco przekracza średni poziom inflacji i generuje wysokie koszty ogrzewania obiektów gminnych, oświetlenia ulic oraz funkcjonowania lokalnego transportu publicznego. Należy również zwrócić uwagę na wzrost minimalnego wynagrodzenia w kraju, gdyż dla pracodawcy każda podwyżka płacy minimalnej oznacza zwiększone koszty zatrudnienia pokrywane z dochodów własnych gminy (...)*”.

Ponadto wyjaśniono, że wyższy od planowanego deficyt został pokryty wolnymi środkami będącymi w dyspozycji Miasta Będzin.

Skład Orzekający ocenia, że przedłożone wyjaśnienia nie mogą stanowić usprawiedliwienia zaistniałej sytuacji. Podnoszone okoliczności dotyczące reformy w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT ) jak również istotnego wzrostu wydatków budżetów samorządowych wynikają z rozwiązań prawnych i sytuacji o których zaistnieniu gmina miała wiedzę w ciągu całego roku budżetowego. Mogła podjąć zatem działania mające na celu przeciwdziałanie ich negatywnym konsekwencjom. Skład wskazuje, że Miasto Będzin funkcjonuje w takim samym otoczeniu prawnym i faktycznym jak inne gminy, obowiązuje je więc taki sam reżim wynikający z ustawy o finansach publicznych.

Również wskazanie na niewykonanie w pełni planu dochodów w zakresie środków z Unii Europejskiej, jako przyczyna wystąpienia wykonanego deficytu w kwocie znacząco większej od deficytu planowanego nie znajduje w pełni uzasadnienia. Skoro wskazano, że wypłata zatwierdzonego wniosku mogła nastąpić dopiero po kontroli planowanej na zakończenie projektu, a kontrola odbyła się w 2023 roku, oczywistym było, że środki nie wpłyną w 2022 roku. Wskazane pozostałe okoliczności mające wpływ na niewykonanie planu dochodów w zakresie środków unijnych (trwająca korespondencja z Urzędem Marszałkowskim, problemy z wykonawcą zadania i przesunięcie daty zakończenia projektu) również wykluczały możliwość otrzymania środków w 2022 roku. Należało zatem dokonać korekty planu dochodów w tym zakresie.

Skład Orzekający uznał ponadto, że wystąpiły inne okoliczności (poza wskazanymi w przedłożonym sprawozdaniu) mające wpływ na tak znacząco wyższe wykonanie deficytu budżetu w stosunku do deficytu planowanego. Skład wskazuje w tym miejscu na niskie wykonanie planu dochodów ze sprzedaży majątku, które przy planie w wysokości 12.944.825 zł wyniosło 8.499.884,97 zł. tj. 65,7% i przypomina, że w Uchwale Nr 4200/V/171/2021 V Składu Orzekającego

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Będzina projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Będzina na lata 2022 - 2034 wskazano na potencjonalne zagrożenie wykonania dochodów z tego źródła. Skład w opinii wskazał, że: „ (...) w latach 2022 - 2024 r. założono wysoki poziom planowanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku gdzie zaplanowano w: 2022 r. – 12.464.000 zł, 2023 r. – 12.250.000 zł, 2024 r. – 10.400.000 zł (w poprzednich latach uzyskiwano odpowiednio: 2019 r. – 2.805.347,87 zł, 2020 r. – 7.147.702,07 zł, 2021 r. – 6.822.000 zł wg planu na koniec III kwartału) W objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej wskazano wprawdzie, jakie nieruchomości będą przeznaczone do sprzedaży, niemniej jednak Skład ocenia, że kwota ta może być trudna do uzyskania a brak realizacji dochodów z tego tytułu negatywnie wpłynie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych i będzie wymagał korekty budżetu w tym rezygnacji z części wydatków.” Mimo niewykonania dochodów w tym zakresie, plan budżetu nie został skorygowany. Ponadto w przedłożonym sprawozdaniu nie odniesiono się do zaistniałej sytuacji.

Analizując wykonanie budżetu 2022 roku Skład stwierdził, że 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. Za rok 2022 wykonano deficyt operacyjny w kwocie 5.352.173,83 zł wobec planowanego deficytu operacyjnego na poziomie 11.440.889,88 zł. Ponadto wykonanie wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wyniosło 16.620.002,12 zł a niewykorzystanych środków pieniężnych o których mowa w art. 217 ust 2 pkt 8 ustawy 6.879.995,28 zł. Skład pozytywnie ocenia fakt wykonania deficytu operacyjnego w kwocie znacznie niższej od planowanej jednocześnie zauważa jednak, że wykonanie deficytu operacyjnego w jakiegokolwiek kwocie jest dla gminy zjawiskiem niekorzystnym, ma bowiem negatywny wpływ na możliwość obsługi długu jednostki.

Skład ponownie zwraca uwagę, (tak jak w opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 rok) by rozważyć formę prezentowania danych o wysokości zrealizowanych dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi tak by w pełni odpowiadała ona postanowieniom art. 6r ust. 2e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.). Informacja zawarta w tym zakresie w przedłożonym sprawozdaniu jest, zdaniem Składu, niewystarczająca.

3. Ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji – wynika, że stan zobowiązań gminy według tytułów dłużnych, na koniec 2022 roku wyniósł 76.815.000 zł, co stanowiło 25,1 % wykonanych dochodów. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Skład Orzekający po raz kolejny zwraca uwagę na wysoki poziom należności wymagalnych które w kwocie 73.358.059 zł stanowiły 24% wykonanych dochodów budżetowych. Skład zauważa, że mimo prowadzonych działań windykacyjnych o których mowa w przedłożonym sprawozdaniu, kwota tych należności stale rośnie. Sytuacja ta, zdaniem Składu wymaga dokonania dogłębnej analizy przez Miasto, zwłaszcza w jego trudnej sytuacji budżetowej

4. Na koniec 2022 roku została zachowana relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co stanowi warunek konieczny do uchwalenia budżetu. Relacja powyższa po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu 2022 roku ulega poprawie – powyższe wynika z wykonania deficytu operacyjnego w kwocie znacznie niższej od planowanego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł - jak w § 1 uchwały. Skład Orzekający wydał opinię pozytywną z istotnymi zastrzeżeniami, wyraża jednocześnie zaniepokojenie sytuacją finansową Miasta i wzywa organy Miasta do prowadzenia oszczędnej gospodarki finansowej, rewizję planowanych na 2023 rok wydatków i podjęcie koniecznych oszczędności, weryfikację planowanych do uzyskania dochodów, w tym w szczególności dochodów ze sprzedaży majątku oraz bieżące korygowanie planu budżetu Miasta na 2023 rok, tak by zapobiec powtórному wykonaniu wyniku budżetu Miasta niezgodnie z wolą organu stanowiącego.

Skład Orzekający jednocześnie wskazuje, że niniejsza opinia nie jest wiążąca dla organu stanowiącego, który dokona oceny wykonania budżetu Miasta w procedurze absolutoryjnej i jego ocena może być odmienna od przedstawionej powyżej.

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

**Przewodnicząca V Składu Orzekającego**

**Anna Baran**