



## Uchwała Nr 4200/III/114/2024

### III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

#### w Katowicach

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

#### w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Zabrze za 2023 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 2023 r. poz. 1325) III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### § 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Zabrze za 2023 rok.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### Uzasadnienie

III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonał analizy formalno-prawnej i merytorycznej przedłożonych przez Prezydenta Miasta Zabrze materiałów dotyczących wykonania budżetu Miasta Zabrze i stwierdził, co następuje.

1. W zakresie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2023 rok ustalono, że nie wykazuje ono rozbieżności w stosunku do danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 454) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020r. w sprawie

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 652).

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu jest kompletne, gdyż obejmuje informacje wymienione w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), tj.:
  - a) wykonane dochody i wydatki w szczególności jak w uchwale budżetowej, które ogółem wynoszą odpowiednio:
    - dochody 1.255.601.871,33 zł , tj. 94,3 % planu,
    - wydatki 1.399.486.305,05 zł, tj. 95,6 % planu;
  - b) wykaz zmian w planie wydatków dokonanych w ciągu roku na realizację programów finansowanych przy udziale środków unijnych i innych zagranicznychniepodlegających zwrotowi;
  - c) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w pkt b.

Wynik budżetu za 2023 rok jest ujemny, wykonany deficyt budżetu wynosi 143.884.433,72 zł i jest o 11.418.508,72 zł wyższy niż deficyt planowany. Powyższe spowodowane było zrealizowaniem niższych od planowanych dochodów bieżących i majątkowych. Z treści przedłożonego sprawozdania opisowego wynika, że powyższa kwota zwiększonego wykonanego deficytu budżetu w stosunku do planu została pokryta przychodami z zobowiązań zwrotnych (emisja papierów wartościowych), co oznacza że przychody z tego tytułu zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, jakim była spłata zaciągniętych zobowiązań. Naganna jest, zdaniem Składu Orzekającego sytuacja, w której wykonany deficyt przekracza deficyt zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy. Ustalony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego deficyt jest granicznym limitem, co oznacza, że nie powinien zostać przekroczony podczas wykonywania budżetu. W ocenie Składu Orzekającego działanie takie stanowi obejście wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z przepisu art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający dokonał analizy wykonania dochodów i wydatków z tytułów szczególnych. Odnośnie wykonania dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na system gospodarki odpadami ustalono, że zrealizowane dochody z tego tytułu wyniosły 52.420.809,90 zł, natomiast wydatki wyniosły 51.605.599,15 zł. Nadwyżka dochodów nad wydatkami wyniosła 815.210,75 zł.

Zgodnie z art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Powyższa kwota nadwyżki powinna, w świetle przywołanego przepisu, pozostawać na dzień 31 grudnia 2023 r. na rachunku bankowym Miasta i w kolejnym roku uzyskać status przychodu, który może być przeznaczony wyłącznie na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ponadto z analizy wykonania dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym w obrocie hurtowym oraz wydatków na realizację gminnego programu profilaktyki, rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii za 2023 rok ustalono, że zrealizowane dochody z tego tytułu wyniosły 5.099.674,72 zł, natomiast wydatki wyniosły 4.838.570,88 zł. Nadwyżka dochodów nad wydatkami wyniosła 261.103,84zł. Zgodnie z art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151) dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18<sup>1</sup> oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> będą wykorzystywane na realizację:

- 1) programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4<sup>1</sup> 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. 4<sup>1</sup> ust. 2

- i nie mogą być przeznaczone na inne cele.

Powyzsza kwota nadwyżki powinna, w świetle przywołanego przepisu, pozostawać na dzień 31 grudnia 2023 r. na rachunku bankowym Miasta i w kolejnym roku uzyskać status przychodu, który może być przeznaczony wyłącznie na realizację zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ze sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego wynika, że na dzień 31 grudnia 2023 r. Miasto Zabrze posiadało na rachunkach bankowych kwotę łączną 14.923.947,79 zł, na którą składały się wyłącznie środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym oraz środki subwencji i dotacji przekazane w grudniu 2023 r, na poczet stycznia roku następnego. Oznacza to, że środki opisanych powyżej nadwyżek dochodów nad wydatkami z tytułów szczególnych zostały wydatkowane w toku realizacji budżetu roku 2023, niezgodnie z ich ustawowym przeznaczeniem.

Realizacja budżetu 2023 r. została dokonana z naruszeniem zasady równoważenia się (bilansowania) budżetu, zgodnie z którą różnica pomiędzy sumą dochodów i przychodów, a sumą wydatków i rozchodów powinna wynosić 0 lub być wartością dodatnią, o czym stanowi §13 Załącznika Nr 37 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 454). Tymczasem, powyzsza wartość po wykonaniu budżetu jest ujemna i wynosi - 8.958.507,32 zł. Przyczyną tej sytuacji jest posłużenie się w 2023 r. środkami stanowiącymi dochody przeznaczone na wydatki roku następnego. Wykorzystane zostały bowiem środki stanowiące ratę części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej w grudniu 2023 roku na poczet wydatków roku 2024. Z przedłożonego sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego wynika, że na dzień 31 grudnia 2023 r. Miasto Zabrze posiadało na rachunkach bankowych kwotę łączną 14.923.947,79 zł, w tym kwotę 13.820.291,65 zł stanowiących środki dotacji i subwencji przekazanych w grudniu na styczeń następnego roku. Z informacji uzyskanych z Urzędu Miasta Zabrze wynika, że w dniu 20 grudnia 2023 r. Miasto Zabrze otrzymało tytułem raty części oświatowej subwencji ogólnej na styczeń 2024 r. kwotę 22.127.799 zł. Zatem, co najmniej powyzsza kwota powinna znajdować się na rachunku

bankowym Miasta na dzień 31 grudnia 2023r. i zostać uwzględniona w sprawozdaniu Rb-ST. Różnica pomiędzy powyższymi wartościami spowodowana jest wykorzystaniem kwoty 8.958.507,32 zł pochodzącej z części oświatowej subwencji ogólnej na styczeń 2024 r. na pokrycie ujemnego wyniku finansowego roku 2023. Z analizy przedłożonego sprawozdania wynika, że środkami tymi sfinansowano rozchody roku 2023 z tytułu spłat zobowiązań zwrotnych.

Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem rocznym dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, który jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Występujący deficyt może być sfinansowany przychodami określonymi w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, w skład subwencji ogólnej wchodzi część oświatowa, która zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 34 ust.1 pkt 1 ww. ustawy, minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego w dwunastu ratach miesięcznych w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń. Środki pochodzące z subwencji mają wyraźnie określone przeznaczenie i nie mogą być dowolnie, uznaniowo wykorzystane na wydatki w innym okresie i zakresie. Posłużenie się ww. środkami do wykonania budżetu roku 2023 r. spowodowało naruszenie zasady bilansowania się wykonanego budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z przedłożonym sprawozdaniem z wykonania budżetu, zadłużenie Miasta Zabrze na dzień 31 grudnia 2023 r, wynosiło 781,955.781,74 zł, co stanowi 62,3 % dochodów wykonanych. Zadłużenie Miasta w wyniku wykonania budżetu 2023 roku wzrosło nominalnie o 98.317.689,86 zł. Na kwotę zadłużenia Miasta Zabrze na koniec ubiegłego roku składają się przede wszystkim zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji – 95,3 %, jak również zobowiązania z innych tytułów dłużnych, których spłata finansowana jest wydatkami – 4,3%, a także zobowiązania wymagalne – 0,4 %, w kwocie 2.968.066,15 zł, wynikające z rozrachunków ze wspólnotami mieszkaniowymi, w których Gmina Zabrze posiada udziały. W 2023 r. Miasto Zabrze pozyskało przychody z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie łącznej 152.000.000 zł, wobec pierwotnie planowanych przychodów w kwocie 100.000.000 zł. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach negatywnie zaopiniował wniosek o możliwości wykupu papierów wartościowych na kwotę 40.000.000 zł.

Zrealizowany wynik operacyjny stanowi deficyt operacyjny w wysokości 32.006.442,78 zł i jest o kwotę 5.594.161,72 zł wyższy od planowanego wyniku operacyjnego. Wykonany deficyt operacyjny został pokryty zrealizowanymi przychodami, zatem wymóg określony w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych został spełniony.

Skład Orzekający zwraca uwagę na fakt dokonania w 2023 r. odroczenia płatności wydatków bieżących, z przesunięciem ich płatności na 2024 r. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Miasto Zabrze dokonało ono prolongaty :

- terminów płatności zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczeniowych za miesiąc październik oraz listopad 2023 r. w kwocie łącznej 22.444.540,48 zł
- terminów płatności zobowiązań wobec Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z tytułu rozliczenia zmiennej składki rocznej za rok 2021 oraz rat zaliczki części zmiennej składki rocznej za m-ce październik, listopad i grudzień 2023 r. w kwocie łącznej 18.781.909,00 zł.

Korzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego z instrumentu prolongaty terminów płatności jest prawnie dopuszczalne, nie mniej wiąże się często z dodatkowymi wydatkami (opłata prolongacyjna). Ponadto, instytucja odroczenia terminów płatności wydatków bieżących poza rok budżetowy zniekształca obraz wyniku operacyjnego. W prawidłowym biegu rzeczy, sfinansowanie wydatków bieżących w roku ich pierwotnego terminu zapłaty, spowodowałoby pogłębienie i tak wysokiego deficytu operacyjnego, a także konieczność dalszego zadłużania. Przede wszystkim jednak, konieczność odraczania terminów dokonywania wydatków bieżących na kolejny rok budżetowy, ujawnia problem Miasta z płynnością finansową. Miasto Zabrze od szeregu lat dokonuje odroczenia terminu płatności zobowiązań na kolejne lata budżetowe. W ocenie Składu Orzekającego skala tego zjawiska narasta, gdyż łączna wartość odroczenia terminów płatności zobowiązań na koniec 2023 r. w kwocie ponad 41 mln zł jest znacznie wyższa od wartości odroczeń dokonywanych w latach poprzednich. Skład Orzekający podkreśla, że skutkiem odraczania terminów płatności wydatków, w szczególności bieżących o charakterze stałym, jest konieczność uwzględnienia ich w planie wydatków roku następnego, co przy braku istotnej poprawy wykonania dochodów bieżących, może powodować pogłębianie się problemów z deficytem operacyjnym, który jest jednym z głównych mierników oceny zdolności spłaty zadłużenia gminy.

Na koniec 2023 roku została zachowana relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Relacja powyższa po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu 2023 roku ulega pogorszeniu w kolejnych latach budżetowych.

Podsumowując, wielokrotne naruszenie ustawowych reguł obowiązujących w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, dalszy wzrost zadłużenia Miasta, przy jednoczesnym uwydatnianiu się problemów z płynnością finansową, zdaniem Składu Orzekającego uzasadnia wydanie negatywnej opinii o wykonaniu budżetu roku 2023.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia przedłożone sprawozdanie zaopiniowano jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w **terminie 14 dni** od daty jej doręczenia.

**Przewodnicząca  
III Składu Orzekającego**

**Teresa Jarczyk**