



Uchwała Nr 4200/IV/74/2024

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Sosnowca sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

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) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z istotnym zastrzeżeniem** opinię o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Sosnowca sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadził analizę przedłożonego przez Prezydenta Miasta Sosnowca sprawozdania z wykonania budżetu miasta Sosnowca za 2023 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

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. w szczególności:

- a) wykonane dochody i wydatki w szczególności przyjętej w uchwale budżetowej,
- b) dokonane w ciągu roku zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych przy udziale środków unijnych i innych zagranicznych nie podlegających zwrotowi,

- c) udzielone dotacje z budżetu,
- d) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Sprawozdanie zawiera także informacje o dochodach i wydatkach finansowanych z tych dochodów związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu miasta wynikającymi z odrębnych ustaw, w tym te wynikające z art. 6r ust. 2e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) oraz dotyczące realizacji budżetu obywatelskiego w 2023 r.

W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok nie występują rozbieżności w stosunku do danych zawartych w sprawozdaniach złożonych 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).

Budżet na rok 2023 został uchwalony przez Radę Miejską w Sosnowcu uchwałą Nr 1081/LXIX/2022 z dnia 21 grudnia 2022 r.

Wykonanie budżetu miasta Sosnowca za 2023 rok wyniosło:

- dochody ogółem 1.310.503.952,53 zł, tj. 95,0% planu po zmianach,
- wydatki ogółem 1.423.224.561,21 zł, tj. 95,8% planu po zmianach.

Wykonanie budżetu za 2023 zamknęło się deficytem w wysokości 112.720.608,68 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 105.408.919,97 zł.

Planowany po zmianach deficyt budżetu na 2023 r. Rada Miejska w Sosnowcu ustaliła uchwałą Nr 1240/LXXIX/2023 z dnia 28 września 2023 r. w wysokości 105.408.919,97 zł wskazując, że zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z:

- 1/ niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 15.700.738,00 zł,
- 2/ zaciągniętego kredytu w wysokości 11.608.894,32 zł,
- 3/ emisji papierów wartościowych w wysokości 50.000.000,00 zł,
- 4/ wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu miasta w wysokości 23.779.779,90 zł,
- 5/ niewykorzystanych środków pieniężnych wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem tych środków w wysokości 4.319.507,75 zł.

Z opiniowanego sprawozdania za 2023 r. przedstawionego przez Prezydenta Miasta Sosnowca wynika, że faktycznie wykonany deficyt budżetu miasta Sosnowca za 2023 r. (różnica pomiędzy wykonanymi dochodami i wydatkami) wynosi 112.720.608,68 zł i jest wyższy od planowanego o 7.311.688,71 zł.

Z uwagi na brak w opiniowanym sprawozdaniu jakiegokolwiek wyjaśnienia tej niepokojącej sytuacji, Skład Orzekający przeanalizował sprawozdanie Rb-NDS za 2023 r. (korekta nr 2 z dnia 27 marca 2024 r.) i stwierdził na podstawie zawartych tam danych, w szczególności w części E. „*Finansowanie deficytu, zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych*”, że wyższe w stosunku do planu (po zmianach) wykonanie dotyczy jednego ze źródeł finansowania deficytu, a mianowicie poz. „*E2.kredyty i pożyczki*” gdzie wykonanie (czyli zaangażowanie środków na finansowanie deficytu wynosi 30.000.000,00 zł przy planie ustalonym przez Radę (wyżej wskazaną uchwałą) jedynie w wysokości 11.608.894,32 zł (zatem zaangażowano o 18.391.105,68 zł więcej niż zaplanowano), natomiast niższe w stosunku do planu określonego przez Radę finansowanie deficytu dotyczy niewykorzystanych środków pieniężnych wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem tych środków bowiem wykonanie wynosi 8.940.828,78 zł, przy planie w wysokości 20.020.245,75 zł (suma źródeł z pkt 1 i 5 ww. uchwały z 28 września 2023 r.).

W ocenie Składu Orzekającego niedopuszczalna jest sytuacja, w której wykonany deficyt znacznie przekracza zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonujący budżet jednostki samorządu terytorialnego. Skład Orzekający zwraca uwagę, że ustalony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego deficyt jest granicznym limitem, co oznacza, że nie może zostać przekroczony podczas wykonywania budżetu i finansowany z dowolnie wybranych przez organ wykonawczy źródeł.

Zdaniem Składu Orzekającego takie działanie narusza wyłączną kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku Rady Miejskiej w Sosnowcu, wynikającą z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do regulacji zawartej art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. W świetle tych przepisów to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale budżetowej określa kwotę planowanego deficytu oraz wskazuje źródła jego pokrycia.

Do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego należy natomiast na mocy art. 247 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wykonywanie ustalonego przez organ stanowiący budżetu poprzez sprawowanie nadzoru nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zasada ta powinna być przestrzegana na każdym etapie wykonywania budżetu, a bieżące monitorowanie sytuacji finansowej i realizacji budżetu powinno umożliwić organowi wykonawczemu, zgodnie z art. 233 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, występowanie z inicjatywą wprowadzania zmian w uchwale budżetowej w odpowiednim czasie, tak aby obowiązujące uregulowania prawne nie były naruszane.

Nadmienić także należy, że nawet w ustawie regulującej sytuację nadzwyczajną, tzn. w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem

zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm.) w art. 111 ustawodawca przewidując możliwość szerszego upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian budżetu, w tym związanych z nowymi zadaniami inwestycyjnymi zastrzegł, że zmiany takie nie mogą pogorszyć wyniku budżetu.

Skład Orzekający zapoznał się z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Sosnowca z dnia 10 kwietnia 2024 roku, nadesłanymi do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach już w trakcie opiniowania sprawozdania. Zawarte w wyjaśnieniach informacje tylko w niewielkim zakresie odnoszą się do zaistniałej sytuacji, natomiast w większości są polemiką z zasygnalizowaną nieprawidłowością. Argumentacja, że powodem tej sytuacji jest niewykonanie cyt.(...) „wartości zaplanowanych dochodów na co organ wykonawczy nie miał wpływu” nie jest w ocenie Składu usprawiedliwieniem do pominięcia Rady Miejskiej w decyzji dotyczącej kształtowania wielkości deficytu. Nawet jeśli przyjąć, że organ wykonawczy nie miał wpływu na realizację dochodów ze środków zewnętrznych (Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych czy ze środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust 3 pkt 5 lit a i b ustawy o finansach publicznych, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich), to nie sposób zgodzić się poglądem, iż nie posiadano przed końcem roku informacji o niemożności wykonania planu w zakresie dochodów własnych, czyli środków z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności. Z analizy sprawozdania RB-27s za 11 miesięcy 2023 r. wynika, że poziom wykonania w tym źródle dochodów własnych wynosił wówczas zaledwie 17,7% planu. Utrzymywanie zatem planu dla tej pozycji dochodów własnych w niezmienionej wysokości i osiągnięcie ostatecznej realizacji na poziomie 31,1% (wykonanie 12.225.232,60 zł przy planie 39.350.000,00 zł), jest o tyle niezrozumiałe, że sprzedaż majątku miasta nie odbywa się z dnia na dzień bowiem wymaga odpowiednich przygotowań i działań. Gdyby zatem na bieżąco analizowano możliwości osiągnięcia wpływów z tego źródła i skierowano do Rady Miejskiej do uchwalenia projekt odpowiedniej korekty planu budżetu, zarówno po stronie dochodów jak i wydatków możliwych do sfinansowania tymi dochodami, nie doszłoby prawdopodobnie do wykonania deficytu ponad ustalony przez Radę poziom.

Niezależność organu wykonawczego w stosunku do organu stanowiącego nie może być podstawą do wywodzenia uprawnień o swobodnym decydowaniu przez organ wykonawczy wykonania deficytu większego niż zaplanowany i dowolnego kształtowania źródeł jego finansowania.

Z przedłożonego sprawozdania wynika, że w 2023 roku spłacono raty zaciągniętych w latach poprzednich kredytów i pożyczek w wysokości 8.391.105,68 zł oraz wykupiono papiery wartościowe na kwotę 10.000.000,00 zł.

Skład Orzekający stwierdza, że na koniec 2023 roku spełniony został wymóg określony w art. 242 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, bowiem wykonane dochody bieżące były wyższe niż poniesione wydatki bieżące. Za rok 2023 została osiągnięta nadwyżka operacyjna w wysokości 13.202.836,90 zł.

Łączna kwota długu miasta Sosnowca na koniec roku 2023 wyniosła 280.900.059,73 zł, co stanowi 21,4% dochodów wykonanych w ubiegłym roku. Miasto nie wykazuje, aby posiadało zobowiązania wymagalne.

Po uwzględnieniu wykonania budżetu roku 2023 roku zachowana zostaje relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Przedłożona przez Prezydenta Miasta Sosnowca informacja o stanie mienia komunalnego miasta, w ocenie Składu Orzekającego, zawiera elementy wymienione w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

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.

Przewodniczący IV Składu Orzekającego

Krzysztof Róg