



Uchwała Nr 4200/I/99/2024

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Żywca 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 Zawiślak

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez **Burmistrza Miasta Żywca** 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 Żywca 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 17 kwietnia 2024 r. zostały złożone dodatkowe obszernie wyjaśnienia Burmistrza Miasta, zawarte w piśmie znak: Fn.3251.121.2024 z dnia 15 kwietnia 2024 r., które zostały uwzględnione przy wydawaniu opinii.

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

1. Budżet Miasta Żywca na rok 2023 został uchwalony przez Radę Miejską w Żywcu uchwałą Nr XLVI/456/2022 z dnia 15 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).

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 195 004 088,63 zł, tj. 82,7 % planu,

- wydatki 216 233 291,01 zł, tj. 85,7 % planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w wysokości -21.229.202,38 zł, przy zaplanowanym deficycie w kwocie -16.495.662,91 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 deficytem operacyjnym w kwocie -9.624.622,39 zł, przy planowanym deficycie w kwocie -8.259.304,78 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 dochody i wydatki jednostek z art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 20.000.000,00 zł, co stanowiło 10,3 % 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. Skład sygnalizuje, że kształtowanie się powyższej relacji po wprowadzeniu wyników wykonania budżetu 2023 roku ulega pogorszeniu.

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 Żywca 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 4.733.539,47 zł. Zgodnie z uchwałą budżetową Miasta Żywca na rok 2023, zmienioną po raz ostatni w minionym roku budżetowym uchwałą Nr LXXXIII/574/2023 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 14 grudnia 2023 r. - planowany deficyt budżetu w kwocie -21.229.202,38 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 3.874.799,99 złotych i wolnymi środkami w wysokości 12.620.862,92 złotych. Na podstawie złożonego przez jednostkę sprawozdania Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, za IV kwartał 2023 r. (korekta Nr 1 z dnia 13 marca 2024 r.) Skład stwierdził, że Miasto Żywiec dysponowało przychodami z ww. źródeł w kwocie łącznej 23.236.635,96 zł, co umożliwiło 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 określonej wysokości deficytu i sposobu jego sfinansowania. Zdaniem I Składu Orzekającego zrealizowanie budżetu w sposób powodujący w konsekwencji przekroczenie kwoty planowanego w uchwale budżetowej deficytu może zostać uznane za naruszenie wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj. Rady Miasta, do określania poziomu deficytu budżetu. Powyższe stanowisko można wywieść z obowiązującego systemu prawnego regulującego zasady dysponowania środkami publicznymi, a stosowne uregulowania są zamieszczone zarówno w przywołanych przepisach ustawy o finansach publicznych, jak również wynika to z treści art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), 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 w ramach wyłącznych kompetencji organu wykonującego budżet, w tym przypadku Burmistrza Miasta, ustawodawca wskazał 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 Żywca - 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 Żywiec 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 oraz z wolnych środków, co wynika ze złożonego ww. sprawozdania Rb-NDS. Jedną z bardzo istotnych okoliczności, która była uwzględniona przez Skład przy sporządzaniu niniejszej opinii, był również aktualny poziom kwoty długu Miasta Żywca, który jest ustabilizowany od dłuższego czasu i kształtuje się w wysokości ok. 10% dochodów wykonanych. Również zrealizowanie budżetu z wyższym poziomem deficytu operacyjnego, niż zaplanowany, zostało sfinansowane zgodnie z regulacją zawartą w art. 242 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji gdy jednostka wykazała dysponowanie wystarczającymi kwotami przychodów z tytułów wskazanych w tym przepisie.

Uwzględniając powyższe ustalenia I Skład Orzekający postanowił sformułować bardzo istotne zastrzeżenia odnoszące się do przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Żywca, jednocześnie wskazując powyższą okoliczność związaną z wykonaniem budżetu z wyższą od planowanej kwotą deficytu, jako bardzo istotną nieprawidłowość, która powinna podlegać przede wszystkim ocenie organu stanowiącego w toku prowadzonej procedury absolutoryjnej, w oparciu w szczególności o przepisy art. 270 -271 ustawy o finansach publicznych. Równocześnie Skład wyraźnie sygnalizuje, że zaistniałej sytuacji można było uniknąć, albowiem organ wykonawczy gminy winien na każdym etapie wykonywania budżetu na bieżąco monitorować sytuację finansową jednostki i uzyskiwane dane dotyczące przebiegu realizacji budżetu, w szczególności odbiegające od założonych w planie. W przypadku zaistnienia takich okoliczności organ ten powinien podejmować stosowne działania, zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. występować z odpowiednią inicjatywą do organu stanowiącego w przedmiocie konieczności wprowadzania niezbędnych zmian w uchwale budżetowej, aby uniknąć naruszania wskazanych wyżej zasad regulujących wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z obszernych dodatkowych wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Miasta Żywca w piśmie z dnia 17 kwietnia 2024 r. znak: Fn.3251.121.2024 wynika, że głównym powodem zrealizowania wyższego deficytu budżetowego niż zaplanowany były różnego rodzaju okoliczności mające wpływ na stronę dochodową budżetu, które sukcesywnie służyły i winny stanowić sygnał do podjęcia stosownych inicjatyw w przedmiocie zmian uchwały budżetowej, jednakże do końca 2023 roku nie zostały już dokonane niezbędne zmiany w uchwale budżetowej. Skład wyraźnie podkreśla, że w 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.

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