

Uchwała Nr 4200/V/68/2024

V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Bytomia sprawozdaniu z wykonania budżetu 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) 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 Bytomia** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Prezydent Bytomia przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach sprawozdanie roczne z wykonania budżetu miasta 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.

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

1. Budżet miasta na rok 2023 został uchwalony przez Radę Miejską w Bytomiu uchwałą Nr LXXII/912/22 z dnia 19 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 informacje wymienione w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. w szczególności:

a) wykonane dochody i wydatki, w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej, które wyniosły:

- dochody 1.113.778.481,36 zł, tj. 92,8 % planu,

- wydatki 1.189.373.947,43 zł, tj. 94 % planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w kwocie 75.595.466,07 zł, wobec planowanego deficytu w wysokości 64.403.991 zł. Wykonany deficyt jest wyższy od planowanego o 11.191.475,07 zł.

Skład Orzekający przeanalizował sprawozdanie Rb-NDS za 2023 r. – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, złożonego w dniu 20 lutego br. do tutejszej Izby 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 58.894.165,40 zł przy planie ustalonym przez Radę jedynie w wysokości 47.443.854 zł (zatem zaangażowano o 11.450.311,40 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 16.701.300,67 zł, przy planie w wysokości 16.960.137 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 w Bytomiu, wynikającą z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U z 2024 r. poz. 609) i art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. 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 kompetencję 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.

W wyjaśnieniach do sprawozdania Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, wskazano, że zaistniała sytuacja jest spowodowana głównie: „ (...) *zrealizowaniem*

dochodów majątkowych w kwotach niższych niż planowane (o 68.185.270,32 zł) oraz zintensyfikowaniem w IV kwartale 2023 r. wydatków majątkowych związanych z projektami realizowanymi przez Gminę Bytom w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego, objętych kończącą się perspektywą finansową 2014-2020.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane na poziomie 81 % planu finansowego natomiast dochody majątkowe jedynie na poziomie 61 % planu finansowego.

Konieczność dokonania do końca 2023 r. wszystkich wydatków w ramach w/w projektów (ze względu na kończący się 31.12.2023 r. okres ich kwalifikowalności) oraz niezrealizowanie znacznej części dochodów majątkowych wymusiło zapewnienie finansowania projektów unijnych ze środków własnych, tak aby nie zakłócić realizacji poszczególnych inwestycji.

Terminowa realizacja w/w projektów zdeterminowała wprowadzenie w IV kwartale 2023 r. działań mających na celu oszczędności w zakresie wydatków bieżących, co przełożyło się na niższy niż planowano deficyt operacyjny (plan -53.000.250,00 zł, wykonanie -32.442.518,45 zł). Podjęte działania nie zaskutkowały jednak zrównoważeniem powstałej różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami majątkowymi."

Skład Orzekający uznał, że fakt niezyskania dochodów majątkowych w planowanych wielkościach mógł mieć wpływ na zaistniałą sytuację, jednak nie jest w ocenie Składu usprawiedliwieniem do pominięcia Rady Miejskiej w decyzji dotyczącej kształtowania wielkości deficytu. Niezależność organu wykonawczego w stosunku do organu stanowiącego nie może być podstawą do wywodzenia uprawnień o swobodnym decydowaniu przez organ wykonawczy o wykonaniu deficytu większego niż zaplanowany i dowolnego kształtowania źródeł jego finansowania. Skład zauważa ponadto, że analogiczna sytuacja dotycząca wykonania deficytu w kwocie wyższej od planowanej miała miejsce w 2022 r., na co zwrócił uwagę Skład Orzekający w opinii o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 r. Tymczasem sytuacja nie tylko nie uległa poprawie ale znacznie się pogorszyła bowiem skala zjawiska jest znacznie większa (wykonany deficyt był w 2022 r. o 1.401.704,40 zł a w 2023 r. o 11.191.475,07 zł wyższy od planowanego).

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 2023 został wykonany deficyt operacyjny w kwocie 32.442.518,45 zł wobec planowanego deficytu operacyjnego w kwocie 53.000.250 zł. Ponadto wykonanie niewykorzystanych środków pieniężnych o których mowa w art. 217 ust 2 pkt 8 ustawy wyniosło 33.293.554,66 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 ponadto zwraca uwagę, że również w 2022 r. wydatki bieżące miasta były wyższe od wykonanych dochodów bieżących, jednak wówczas wykonany deficyt operacyjny był znacznie niższy (- 11.230.033,02 zł). Zdaniem Składu Orzekającego sytuacja w której miasto kolejne 2 lata wykonuje wydatki bieżące wyższe od dochodów bieżących powinna skłonić organy miasta do podjęcia działań mających na celu zmianę tego niekorzystnego trendu. Skład Orzekający, mając powyższe na uwadze, wyraża również wątpliwość co do realistyczności aktualnej wieloletniej prognozy finansowej, w której od 2025 r. zaplanowano uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych w bardzo dużych kwotach (od 113.443.874 zł do 446.305.058 zł)

Skład Orzekający przy wydawaniu niniejszej opinii wziął również pod uwagę informacje zawarte w piśmie Znak FK.3035.2.1.2023 z dnia 12 kwietnia 2024 r. skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przez Prezydenta Miasta Bytomia w odpowiedzi na zapytania skierowane w związku z prowadzonym postępowaniem nadzorczym wobec Uchwały Nr XCI/1140/24 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 15 marca 2024 r. zmieniającej uchwałę budżetową Miasta Bytomia na 2024 rok oraz wobec Zarządzenia nr 127/24 Prezydenta Bytomia z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej miasta Bytomia na lata 2024-2046. W piśmie Prezydent Miasta wskazuje, że: „ (...) w dniu 20 grudnia 2023 r. na rachunek budżetu miasta wpłynęły środki subwencji oświatowej dla gmin za miesiąc styczeń 2024 r. w kwocie 10.574.546 zł oraz środki subwencji oświatowej dla powiatów za miesiąc styczeń 2024 r. w kwocie 10.364.227 zł. (...) Pomimo wdrożonych założeń i ze względu na znaczne obciążenie dla budżetu jakim było sprostanie realizacji tak dużych inwestycji, ale również z uwagi na konieczność zapłaty wszystkich wydatków do 31 grudnia 2023 r. w pełnej kwocie, przy jednoczesnym braku ponad 68 mln zł dochodów majątkowych, doszło do wykorzystania części środków subwencji na rok 2024, na pokrycie wydatków roku 2023 w kwocie 14.902.282,58 zł (...)”

Skład Orzekający ocenia, że przy wykonywaniu budżetu Miasta w 2023 r. doszło w ten sposób do naruszenia art. 211 ust. 1 i ust. 2, art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 3 oraz art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356). Zgodnie z art. 211 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, który jest uchwalany na rok budżetowy. Natomiast w myśl art. 217 ust. 2 tej ustawy, deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych

przez jednostkę samorządu terytorialnego, kredytów, pożyczek, prywatyzacji majątku jednostki 6 samorządu terytorialnego, nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, w skład subwencji ogólnej wchodzi część oświatowa, którą zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 34 ust. 1 pkt 1 tej 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. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy, o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

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;

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 z wyszczególnieniem kosztów, 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 gminy według tytułów dłużnych, na koniec 2023 roku wynosił 433.790.673,51 zł, co stanowiło 38,9% wykonanych dochodów. Zobowiązania wymagalne wyniosły 51.126,47 zł i dotyczyły:

- kwota 80,77 zł - niedopłata faktury za wywóz nieczystości - zobowiązanie zostało uregulowane w styczniu b.r.,

- kwota 3.215,79 zł - zwrot kosztów udzielonej dotacji za okres X-XII.2023 r. na rzecz innej gminy - zobowiązanie zostało uregulowane w lutym b.r.

- kwota 47.133,30 zł dotyczy zabezpieczenia należytego wykonania umów, których brak zwrotów w wymagalnych terminach został stwierdzony po przeprowadzonej weryfikacji - zobowiązania zostały uregulowane w styczniu i lutym b.r.

- kwota 696,61 zł dotyczy opłat z tyt. gospodarowania odpadami komunalnymi, wynikających ze złożonych korekt deklaracji w zakresie tej opłaty przez jednostkę budżetową - zobowiązanie zostało uregulowane w styczniu b.r.

6. Na koniec 2023 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.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, V 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.

Przewodnicząca V Składu Orzekającego

Anna Baran