

Uchwała Nr 4200/I/102/2024

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Porąbka 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 Zawiaślak

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez **Wójta Gminy Porąbka** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok – **z istotnymi zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Wójt Gminy Porąbka 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.

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

1. Budżet gminy na rok 2023 został uchwalony przez Radę Gminy Porąbka uchwałą Nr XLII/420/2022 z dnia 22 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 i ust. 2 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 95.110.204,01 zł, tj. 98,4 % planu,

- wydatki 100.641.137,41 zł, tj. 98,9 % planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w wysokości -5.530.933,40 zł, przy zaplanowanym deficycie w kwocie -5.098.347,27 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 -670.451,74 zł, przy planowanym deficycie operacyjnym w kwocie -77.497,88 zł. W sprawozdaniu nie odniesiono się do niespełnienia tak istotnego dla bieżącego funkcjonowania jednostki, w tym do spłaty zadłużenia, współczynnika z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wskazano jedynie /na str.9/, że sytuacja uległa poprawie w stosunku do odnotowanego deficytu operacyjnego na koniec I półrocza. Tymczasem stosunek dochodów bieżących do wydatków bieżących wskazuje kondycję finansową jednostki i może świadczyć o jej problemach z płynnością finansową. Skład przypomina, że wynik operacyjny budżetu stanowi jeden z podstawowych parametrów wpływających na możliwość spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

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, 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 14.410.211,06 zł, co stanowiło 15,2 % 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 zwraca jednak uwagę, że kształtowanie się powyższej relacji po wprowadzeniu wyników wykonania budżetu 2023 r. 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 Gminy Porąbka za 2023 zamknęło się kwotami 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 432.586,13 zł. Zgodnie z uchwałą budżetową Gminy Porąbka na rok 2023, zmienioną po raz ostatni w minionym roku budżetowym uchwałą Nr LIII/537/2023 Rady Gminy Porąbka z dnia 19 grudnia 2023 r. - planowany deficyt budżetu w kwocie -5.098.347,27 zł miał zostać sfinansowany przychodami z tytułu zaciągniętych kredytów w kwocie 3.000.000,00 zł, 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 1.895.489,75 złotych i wolnymi środkami w wysokości 202.857,52 złotych. Na podstawie złożonego przez jednostkę sprawozdania Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, za IV kwartał 2023 r. z dnia 19 lutego 2024

r. Skład stwierdził, że Gmina Porąbka dysponowała przychodami z ww. źródeł w kwocie łącznej 10.901.354,28 zł, co umożliwiało 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 określonego limitu deficytu i sposobu jego sfinansowania. Zdaniem Składu Orzekającego takie działanie może zostać uznane za naruszenie wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj. Rady Gminy, do określania poziomu deficytu budżetu, co wynika z obowiązującego systemu prawnego regulującego zasady dysponowania środkami publicznymi, a stosowne uregulowania są zamieszczone zarówno w przywołanych przepisach ustawy o finansach publicznych, jak również w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2024 r. poz. 609), 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 domeną organu wykonującego budżet, w tym przypadku Wójta Gminy, jest 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 Gminy Porąbka - 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 Gminę Porąbka z wolnych środków, co wynika ze złożonego sprawozdania Rb-NDS. Jedną z istotnych okoliczności, która była uwzględniona przy sporządzaniu niniejszej opinii, był również poziom kwoty długu Gminy Porąbka, który jakkolwiek od pewnego czasu ma tendencję wzrostową, to jest na stosunkowo niskim poziomie ok. 15 % dochodów wykonanych.

Tym samym Skład postanowił sformułować bardzo istotne zastrzeżenia odnoszące się do przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Porąbka, jednocześnie wskazując powyższą okoliczność związaną z wykonaniem budżetu, jako bardzo istotną nieprawidłowość, która powinna podlegać ocenie organu stanowiącego w toku prowadzonej procedury absolutoryjnej, w oparciu w szczególności o przepisy art. 270 -271 ustawy o finansach publicznych. Równocześnie

Skład sygnalizuje, że zaistniałej sytuacji można było uniknąć, albowiem organ wykonawczy winien na każdym etapie wykonywania budżetu na bieżąco monitorować sytuację finansową jednostki i uzyskiwane dane dotyczące przebiegu realizacji budżetu a tym samym w odpowiednim czasie, zgodnie z art. 233 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a tym samym powinien podejmować działania polegające na występowaniu z odpowiednią inicjatywą do organu stanowiącego w przedmiocie konieczności wprowadzania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej, aby uniknąć naruszania wskazanych wyżej zasad regulujących wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skład wyraźnie podkreśla, że 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