

UCHWAŁA Nr RIO.II-00321-139/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 23 kwietnia 2024 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Stawisk sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Stawiski za 2023 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 5 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1325), oraz zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących,

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Paweł Gałko - Członek Kolegium RIO w Białymstoku

Członkowie:

Katarzyna Gawrońska - Członek Kolegium RIO w Białymstoku

Marlena Stachurska-Janczyło - Członek Kolegium RIO w Białymstoku

uchwała co następuje:

Zaopiniować negatywnie przedłożone przez Burmistrza Stawisk sprawozdanie z wykonania budżetu gminy za 2023 rok, formułując w uzasadnieniu przesłanki ww. opinii.

U Z A S A D N I E N I E

Opinia powyższa została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy sprawozdań z wykonania budżetu za 2023 rok:

- sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych;
- sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych;
- sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie;
- sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego;
- sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych;
- sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji;
- sprawozdania Rb-UZ uzupełniającego o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych,
- sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych,
- sprawozdania Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych,

oraz opisowego sprawozdania z wykonania budżetu sporządzonego przez Burmistrza, a także informacji o stanie mienia komunalnego za rok 2023.

Według przedłożonej sprawozdawczości Gmina Stawiski zrealizowała w 2023 roku dochody w kwocie ogółem 48 612 060,08 zł (plan po zmianach 50 610 180,00 zł), tj. w 96,05%, zaś wydatki w kwocie ogółem 63 661 347,50 zł (plan po zmianach 65 084 922,00 zł), tj. w 97,81%, tym samym faktyczny wynik budżetu zamknął się deficytem wyższym od planowanego o 574 545,42 zł i wyniósł (-)15 049 287,42 zł, a nie jak zakładano (-) 14 474 742,00 zł. Łączna kwota faktycznych przychodów wyniosła 15 294 742,06 zł, w tym emisja obligacji w wysokości 12 000 000,00 zł, wolne środki w wysokości 3 172 937,05 zł oraz niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 121 805,01 zł. Rozchody tytułem spłat zobowiązań dłużnych (wykup obligacji) wykonano na poziomie 820 000 zł (100% planu).

Z danych sprawozdawczych wynika, że na koniec roku wystąpiła nadwyżka operacyjna (dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w kwocie 245 546,00 zł (plan: 349 792,00 zł), co wskazuje na zachowanie wymogu zrównoważenia części bieżącej budżetu ustanowionego w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Dochody bieżące zostały zrealizowane na poziomie 37 720 813,98 zł, tj. w 96,62% w stosunku do założonego planu w wysokości 39 041 681,00 zł, natomiast wydatki bieżące wykonano na poziomie 37 475 267,98 zł, tj. w 96,86% w stosunku do założonego planu w wysokości 38 691 889,00 zł.

Odnosząc się do sekcji majątkowej Skład Orzekający wskazuje, iż dochody zrealizowano w kwocie 10 891 246,10 zł na plan 11 568 499,00 zł (94,15%), natomiast wydatki wykonano w kwocie 26 186 079,52 zł na plan 26 393 033,00 zł (99,22%). Wpływy ze sprzedaży majątku uzyskano w wysokości 121 536,84 zł w stosunku do założenia w kwocie 172 767,00 zł, tj. w 70,35%.

Stan długu publicznego Gminy Stawiski na koniec 2023 roku wyniósł 23 432 523,22 zł, w tym dług spłacany wydatkami w wysokości 1 632 523,22 zł, co w relacji do wykonanych dochodów ogółem stanowi 48,20% (zadłużenie ogółem w stosunku do dochodów bieżących stanowi 62,12%).

Zobowiązania wymagalne, jak wynika z przedłożonej sprawozdawczości, nie wystąpiły.

Wartość należności wymagalnych Gminy na koniec 2023 roku, według sprawozdania Rb-27S (kol. 9), zamknęła się kwotą 1 115 766,24 zł (w tym z tytułów: podatku od nieruchomości 380 972,71 zł; podatku rolnego 38 790,61 zł; podatku od środków transportowych 36 177,40 zł; opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 39 135,51 zł). Wartość zaległości ogółem w stosunku do stanu na koniec roku 2022 (1 151 705,51 zł) zmniejszyła się o kwotę 35 939,27 zł (zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wzrosły natomiast o kwotę 53 978,04 zł).

Skład Orzekający wnosi istotne zastrzeżenia co do źródeł pokrycia w części strony wydatkowo-rozchodowej budżetu za rok 2023. Zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdania Rb-NDS, a także częścią opisową sprawozdania z wykonania budżetu, zawartą w zarządzeniu Nr 25.2024 Burmistrza Stawisk z dnia 29 marca 2024 r., budżet Gminy zamknął się faktycznym deficytem w wysokości (-)15 049 287,42 zł, a nie jak zakładano w kwocie (-) 14 474 742,00 zł. W związku z niewykonaniem budżetu w zakładanym kształcie strona wydatkowo-rozchodowa w części została sfinansowana ze środków pozabudżetowych na łączną kwotę 574 545,36 zł. Jak wynika z informacji zawartej w sprawozdaniu opisowym, pokrycie wskazanego ubytku nastąpiło z:

1. raty części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej w grudniu roku 2023 za styczeń 2024 roku w wysokości 450 162,00 zł;
2. środkami z rachunku sum depozytowych w wysokości 101 354,70 zł;
3. środkami z tytułu niewykorzystanych dotacji, które podlegają zwrotowi do budżetu państwa w wysokości 23 064,66 zł.

Zaangażowanie wyżej wskazanych kwot na częściowe sfinansowanie wydatków mieszczących się w wykonanym deficycie stoi w sprzeczności z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), zgodnie z którym budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Ponadto przeznaczenie tych wielkości na pokrycie wykonanego deficytu pozostaje w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 217 ust. 2 powyższej ustawy. Zgodnie z tym przepisem deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: 1) sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; 2) kredytów; 3) pożyczek; 4) prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; 5) nadwyżki budżetu jednostki

samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt 8; 6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego innych niż określone w pkt 5 i 8, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych; 7) spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych; 8) 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 wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

Ponadto podkreślenia wymaga, iż część oświatowa subwencji ogólnej na rok 2024, jakkolwiek jej rata została przekazana w grudniu 2023 roku, stanowi w całości dochód roku 2024. Wykorzystanie dochodów budżetu roku 2024 na sfinansowanie deficytu budżetowego roku 2023 jest niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów. Taka praktyka doprowadzi do nieprawidłowości w wykonaniu budżetu na 2024 rok, ponieważ plan wydatków budżetu roku 2024 w części odpowiadającej już zaangażowanej kwocie raty subwencji, tj. w wysokości 450 162,00 zł, nie może być faktycznie pokryty planowanymi w tym roku dochodami. W efekcie przeznaczenia części środków subwencji będącej dochodem 2024 r. na sfinansowanie wydatków budżetu w 2023 r., dochody wykonane ujęte w ewidencji księgowej i sprawozdawczości za 2024 r. w części obejmującej kwotę 450 162,00 zł nie odpowiadają środkom pieniężnym, które gmina może zaangażować na realizację wydatków – są to dochody występujące wyłącznie w ewidencji. W konsekwencji sporządzony na 2024 r. plan wydatków budżetu – oparty o planowane dochody – w zakresie powyższej kwoty nie może stanowić realnej podstawy zaciągania zobowiązań, gdyż nawet mimo pełnej realizacji dochodów gmina nie będzie posiadała środków pieniężnych na ich sfinansowanie – fizycznie zostały one przeznaczone na realizację budżetu w 2023 r.

Zastrzec należy także, iż zrealizowanie budżetu roku 2023 w przedstawionym kształcie doprowadziło do sytuacji, w której niektóre dochody celowe, w tym związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu, zostały rozdysponowane niezgodnie z ich ustawowym przeznaczeniem. Powyższe dotyczy między innymi:

- wpływów pochodzących z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które wykonano na łączną kwotę 143 612,29 zł powiększonych o przychody stanowiące nadwyżkę środków z tego tytułu z lat ubiegłych w wysokości 1 391,01 zł (razem 145 003,30 zł), przy zrealizowanych wydatkach w rozdziałach 85153 oraz 85154 w wysokości 134 673,24 zł (różnica: 10 330,06 zł), co pozostaje w sprzeczności z art. 9³ ust. 4 oraz art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. 2151, ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 9³ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wpływy z tytułu dodatkowej opłaty za wydawane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w opakowaniach nieprzekraczających 300 ml gmina przeznacza na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, natomiast stosownie do brzmienia art. 18² ustawy, dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych winny być wykorzystane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii oraz 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 i nie mogą być przeznaczone na inne;
- wpływów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które wykonano na kwotę 1 439 214,33 zł powiększonych o przychody stanowiące nadwyżkę środków z tego tytułu z lat ubiegłych w kwocie 120 414,00 zł (łącznie: 1 559 628,33 zł), przy zrealizowanych wydatkach, przeznaczonych na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ujętych w rozdziale 90002, w wysokości łącznej 1 368 006,80 zł (różnica:

191 621,53 zł), co pozostaje w sprzeczności z art. 6r ust. 1aa oraz ust. 2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. 399). Stosownie do przywołanych przepisów środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2b, a także kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Uwzględniając wyżej wymienione nieprawidłowości, jakie wystąpiły w procesie wykonywania budżetu Gminy Stawiski za 2023 rok, Skład Orzekający zaopiniował negatywnie przedłożone przez Burmistrza Stawisk sprawozdanie z wykonania budżetu za 2023 rok.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko