

Uchwała Nr 11/S/2024
Składu Orzekającego Nr 7
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 29 kwietnia 2024 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu
Gminy Brześć Kujawski za 2023 rok

Skład Orzekający Nr 7 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, wyznaczony Zarządzeniem Nr 19/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2023 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania w osobach:

Przewodniczący - Karol Bednarek

Członkowie: - Elżbieta Osińska
- Halina Strzelecka

działając na podstawie art.13 pkt 5 i art.19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325), art. 267 ust. 3 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)

postanowił:

zaopiniować **pozytywnie** przedłożone przez Burmistrza Brześcia Kujawskiego
sprawozdanie z wykonania budżetu gminy za 2023 rok
z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia

U z a s a d n i e n i e

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych Burmistrz Brześcia Kujawskiego przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy Zarządzenie Nr 73/2024 z dnia 29 marca 2024 roku, do którego dołączono sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Brześć Kujawski za 2023 rok oraz informację o stanie mienia Gminy. Dokumenty te stanowiły przedmiot badania, będący podstawą do wydania niniejszej opinii.

Biorąc pod uwagę powyższe sprawozdanie jak i sprawozdania budżetowe obrazujące realizację dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów budżetu gminy,

dotacji i wydatków z wykonania zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań realizowanych w ramach porozumień, Skład Orzekający stwierdza, co następuje.

Z analizy sprawozdań wynika, że w 2023 r. Gmina uzyskała dochody w kwocie 114.533.053,79 zł, z czego 36.140.181,73 zł, czyli 31,6% dochodów ogółem stanowią dochody majątkowe. Plan dochodów ogółem zrealizowano w 73,5%.

W okresie sprawozdawczym Gmina otrzymała środki z budżetu Unii Europejskiej i z innych zagranicznych bezzwrotnych źródeł – w wysokości 3.947.164,62 zł, tj. 13,7% planu. Wydatki na zadania realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i z budżetu krajowego wyniosły 8.203.998,83 zł, tj. 28,2% wielkości planowanych.

Źródła zrealizowanych dochodów budżetowych na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz ich udział w całości osiągniętych dochodów przedstawiają się następująco:

- dochody własne - 58.063.931,18 zł, tj. 50,7% dochodów ogółem,
- dotacje celowe - 35.236.136,26 zł, tj. 30,8% dochodów ogółem,
- subwencja ogólna - 21.232.986,35 zł, tj. 18,5% dochodów ogółem,

Główne źródła zrealizowanych dochodów własnych w osiągniętych dochodach ogółem przedstawiają się następująco:

- podatek dochodowy od osób fizycznych - 7.756.634,00 zł, tj. 6,8% dochodów ogółem,
- podatek od nieruchomości - 20.913.624,59 zł, tj. 18,3% dochodów ogółem,
- podatek rolny - 1.154.475,97 zł, tj. 1,0% dochodów ogółem.

W sprawozdaniu przedstawiono działania podejmowane przez Gminę mające na celu windykację należności podatkowych. Na koniec 2023 roku zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wraz z odsetkami wyniosły - wg danych wykazanych w sprawozdaniu o symbolu Rb-27S kwotę 1.081.282,56 zł., tj. 0,9% w relacji do dochodów ogółem. Kwota zaległości ogółem w porównaniu z rokiem ubiegłym zanotowała wzrost z 3.817.162,06 zł do kwoty 4.081.908,27 zł.

Ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2023 rok, wynika, że jednostka podejmowała działania w celu ściągnięcia należności wymagalnych poprzez wysyłanie upomnień do dłużników oraz wystawianie tytułów wykonawczych.

Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.) z tytułu umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych wyniosły 373.036,87 zł, tj. 0,32% w relacji do wykonanych dochodów ogółem i 0,46% w relacji do dochodów własnych. Powyższe dane są zgodne ze sprawozdaniem Rb-PDP.

Dochody majątkowe wykonano w 54,9% planu, natomiast dochody ze sprzedaży majątku w 71,5% planu tj. w kwocie 16.330.870,00 zł (plan 22.830.115,00 zł). W sprawozdaniu omówiono wykonanie dochodów z ww. tytułu.

Z ogólnej kwoty wydatków wykonanych w kwocie 118.173.257,62 zł, tj. 77,3% planu, wydatki bieżące stanowią 81.537.265,66 zł, tj. 69,0% ogółu wydatków, natomiast wydatki majątkowe wynoszą 36.635.991,96 zł, tj. 31,0% wydatków ogółem. Wykonanie wydatków bieżących stanowi 91,0% ich planu, a wydatków majątkowych 57,9% planu.

Wykonanie wydatków majątkowych przedstawiono w sprawozdaniu opisowym.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżet Gminy Brześć Kujawski za 2023 rok wykazuje deficyt w wysokości 3.640.203,83 zł, przy planowanej nadwyżce w wysokości 2.923.118,18 zł.

Skład Orzekający zauważa, że w Gminie Brześć Kujawski doszło do nieuprawnionego wystąpienia deficytu i pokrycia go nie zaplanowanymi źródłami: kredytem/pożyczką w wysokości 700.000,00 zł oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi związanymi ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu w kwocie 1.333.732,09 zł. Oznacza to, że organ wykonawczy wykonując uchwałę budżetową przekroczył zakres upoważnienia udzielony przez Radę Miejską. Deficyt został sfinansowany środkami wcześniej nie zaplanowanymi. Na koniec 2023 r. nie została zachowana równowaga budżetowa, tzn. wykonane wydatki i rozchody nie znalazły pokrycia w zrealizowanych dochodach i przychodach budżetu. Jak wynika ze sprawozdań brakującą dla sfinansowania deficytu kwotę 1.606.471,74 zł pokryto środkami pozabudżetowymi, co stanowi naruszenie art. 217 ust. 2 ufp w którym wymienione są źródła pokrycia deficytu budżetu. Ponadto przeznaczenie dochodów pozabudżetowych na pokrycie deficytu stanowi naruszenie art. 211 ufp, zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest uchwała budżetowa, a budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Zaangażowanie w budżet 2023 środków pozabudżetowych wskazuje, że wystąpiły trudności finansowe Gminy w zakresie prawidłowego zbilansowania budżetu 2023 roku. Ponadto Brześć Kujawski w roku 2023 wykazał deficyt operacyjny w wysokości 3.144.393,60 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że według art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz.1927 z późn. zm.) w roku 2023 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy. W związku z powyższym w przypadku Brześcia Kujawskiego spełnienie relacji wynikającej z art. 242 ustawy następuje po uwzględnieniu planowanych przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że relacja pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi ma zasadnicze znaczenie dla określenia indywidualnego wskaźnika spłaty długu (wynikającego z art. 243 ustawy), a tym samym dla spłaty wcześniej zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych oraz możliwości finansowania nowych inwestycji. Wykonany deficyt operacyjny (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w roku 2023 ma bezpośredni i niekorzystany wpływ na wyliczenie wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu w latach kolejnych. Powyższe należy mieć również na uwadze przy planowaniu i realizacji kolejnych budżetów by nie doprowadzić do niespełnienia relacji z art. 243 ustawy w latach obejmujących prognozę długu i jego spłaty w ramach wieloletniej prognozy finansowej.

Sprawozdanie z wykonania budżetu spełnia wymogi art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do wydatków finansowanych ze środków unijnych.

W 2023 roku organ stanowiący nie uchwalił wykazu wydatków niewygasających (sprawozdanie Rb-ST według stanu na 31 grudnia 2023 roku).

Ze sprawozdania wynika, że Gmina zrealizowała dochody z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w wysokości 293.325,53 zł oraz wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym w kwocie 68.411,01 zł. Na zadania określone w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zwalczaniu narkomanii wydatkowano 155.036,63 zł. Jak zaznaczono w sprawozdaniu opisowym niewykorzystane środki w wysokości 206.699,91 zł zwiększą budżet roku 2024. Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dochody z koncesji na sprzedaż alkoholu wykorzystywane są na cele związane z realizacją gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniu narkomanii. Podobnie w przypadku wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym należy je przeznaczyć na działania mające związek z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom spożywania alkoholu. Dochody zrealizowane z tytułu wpływów związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 608.412,23 zł, a wydatkowane zostały w całości na cele związane z ochroną środowiska (strona 63-64 informacji opisowej). Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły 2.597.670,46 zł. Wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami wyniosły z kolei 2.288.896,68 zł (rozdział 90002).

Gmina według sprawozdania Rb-NDS za 2023 rok zrealizowała przychody w wysokości 4.404.435,09 zł. Kwotę tę stanowią niezaplanowane zobowiązania zwrotne w wysokości 700.000,00 zł, środki finansowe podlegające szczególnym zasadom rozliczania budżetu w kwocie 2.700.331,01 zł, spłaty wcześniej udzielonych pożyczek w wysokości 432.632,70 zł oraz wolne środki w kwocie 571.471,38 zł.

Rozchody budżetu dotyczące spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań poniesiono w kwocie 1.890.000,00 zł. Ponadto z budżetu udzielono pożyczek w wysokości 480.703,00 zł. Spłaty zobowiązań wraz z kosztami obsługi długu wyniosły w 2023 roku 9.088.112,33 zł, tj. 7,9% w stosunku do wykonanych dochodów.

Zadłużenie Gminy zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z na koniec 2023 roku wyniosło 74.572.460,29 zł, co stanowi 65,1% w relacji do wykonanych dochodów. W skład zobowiązań gminy wchodzi także zobowiązania Brzeskiego Centrum Kultury i Historii Wahadło w kwocie 48.070,30 zł (pożyczka na wkład własny do zadania inwestycyjnego) oraz 5.227,50 zł z tytułu pozostałych zobowiązań. Ponadto Gmina udzieliła poręczenia pożyczki zaciągniętej przez EKO-BRZEŚĆ sp. z o.o. w kwocie 23.790.000,00 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że występujące stosunkowo duże zadłużenie wymaga ciągłego monitorowania. Rok wcześniej dług wyniósł 75.205.000,00 zł. W roku 2023 zobowiązania wymagalne wystąpiły na kwotę 557.460,29 zł, w tym zobowiązania wymagalne zakładu budżetowego, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-30s wyniosły 482.328,14 zł. Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że nie nastąpiło przekroczenie planu wydatków budżetowych. W sprawozdaniu opisowym wyjaśniono przyczyny odchyień

w realizacji planu dochodów i wydatków budżetu Gminy. Przedłożone sprawozdanie opisowe spełnia również wymogi art. 269 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca uwagę na przepisy art.7 ust.2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022. poz. 1964), który stanowi, że w latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust.2 pkt 4-8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Z analizy złożonych sprawozdań wynika, że dług jednostki, wyliczony według wyżej wskazanego przepisu, na koniec 2023 roku stanowi 93,14 %, czyli jest bliski wyżej wskazanej normy prawnej.

Załączona do sprawozdania z wykonania budżetu informacja o stanie mienia komunalnego wypełnia kryteria określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Do sprawozdania załączona została informacja o przebiegu wykonania planu finansowego: Brzeskiego Centrum Kultury i Historii Wahadło oraz Biblioteki Publicznej w Brześciu Kujawskim.

Sprawozdanie opisowe zawiera także przebieg realizacji zadań i wykonania planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego. Skład Orzekający zwraca uwagę, że stan środków obrotowych netto w zakładzie budżetowym na dzień 31.12. 2023 roku wynosi – (minus) 643.458,97 zł, co wynika ze złożonego sprawozdania Rb- 30S – sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych. Skład Orzekający wskazuje na podjęcie działań w celu zapobiegania wystąpienia niekorzystnych zdarzeń w przyszłości.

Mając na uwadze treść powyższych ustaleń, a także informacje związane ze sposobem realizacji przez Burmistrza Gminy Brześć Kujawski zadań wynikających z uchwalonego przez Radę Miejską budżetu na 2023 rok stwierdzono, że przedłożone sprawozdanie spełnia wymogi określone w art. 267 i art. 269 cytowanej powyżej ustawie o finansach publicznych, stanowi materiał informacyjno-analityczny obrazujący sposób realizacji budżetu i może stanowić podstawę dla organu stanowiącego do dokonania merytorycznej oceny jego wykonania.

Zaznacza się, iż niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Brześcia Kujawskiego dokumentów i dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów wykonania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w roku 2023. Ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający postanowił zaopiniować jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Karol Bednarek
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy