Elektronicznie podpisany przez:
Maria Wasilewska
dnia 28 kwietnia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00321-63/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 28 kwietnia 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Szypliszki sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 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 2025 r., poz. 7), oraz Zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących,

Skład Orzekający w osobach:
Maria Wasilewska - przewodnicząca
Małgorzata Rutkowska - członek Kolegium
Izabela Chrulska - członek Kolegium

uchwala co następuje:
wydaje opinię negatywną o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 rok, wskazując na zastrzeżenia i uwagi zawarte w uzasadnieniu.

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 2024 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 jednostki samorządu terytorialnego,
- sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- sprawozdania Rb-UZ uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych,
- sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych

oraz opisowego sprawozdania z wykonania budżetu, zawierającego informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

1. Według przedłożonej sprawozdawczości Gmina Szypliszki w 2024 roku zrealizowała dochody ogółem w kwocie 34.054.297,15 zł (przy planie po zmianach 42.912.459,00 zł), tj. w 79,36%, zaś wydatki ogółem w kwocie 41.263.166,46 zł (przy planie po zmianach 50.197.562,00 zł), tj. w 82,20%.

Dochody bieżące zostały zrealizowane na poziomie 25.430.698,35 zł, tj. w 85,01% w stosunku do założonego planu w wysokości 29.915.181,00 zł, natomiast wydatki bieżące wykonano na poziomie 26.803.789,87 zł, tj. w 89,68% w stosunku do założonego planu w wysokości 29.887.639,00 zł.

Odnosząc się do sekcji majątkowej Skład Orzekający wskazuje, iż dochody zrealizowano w kwocie 8.623.598,80 zł przy planie 12.997.278,00 zł, tj. 66,35%, natomiast wydatki wykonano w kwocie 14.459.376,59 zł na plan 20.309.923,00 zł, tj. 71,19%.

Dochody ze sprzedaży majątku zostały zrealizowane w kwocie 72.300,00 zł przy planie po zmianach 69.980,00 zł (plan pierwotny zakładał uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 1.941.380,00 zł). Analizując tę kategorie dochodów na tle danych historycznych, Skład

Orzekający potwierdza, że koniunktura uzyskania tych dochodów jest niesprzyjająca. Wykazują one rokrocznie wyraźną tendencję spadkową niosąc za sobą bardzo duże ryzyko niepewności, na co Skład Orzekający **wielokrotnie wskazywał uwagę** w swoich wcześniejszych opiniach. Skład Orzekający ponownie wskazuje, że nieuzyskanie tych dochodów w planowanych budżetach lat kolejnych wpłynie na pogorszenie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

2. Faktyczny wynik budżetu zamknął się deficytem w wysokości 7.208.869,31 zł, przy planie po zmianach (-) 7.285.103,00 zł. Łączna kwota faktycznych przychodów wyniosła 8.942.723,53 zł, w tym zaciągnięty kredyt długoterminowy 8.000.000,00 zł, wolne środki w wysokości 75.662,07 zł oraz niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 867.061,46 zł.

Rozchody tytułem spłat zobowiązań dłużnych wykonano na poziomie 937.500,00 zł (100% planu).

3. Zgodnie ze złożonym Rb-NDS sprawozdaniem o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r., deficyt wysokości 7.208.869,31 zł został sfinansowany środkami pochodzącymi z:
- kredytów i pożyczek w kwocie 7.003.419,14,00 zł;
- niewykorzystanych środków 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 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 205.450,17 zł.

4. Z danych sprawozdawczych wynika, że na koniec roku 2024 wystąpił niedobór operacyjny (ujemna różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości (-) 1.373.091,52 zł przy zakładanej w planie budżetu nadwyżce operacyjnej w kwocie 27.542,00 zł. Gmina dysponowała przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p. odpowiednio w kwotach 75.662,07 zł i 867.061,46 zł. Stopień niezachowania relacji zrównoważenia wydatków bieżących wynosi (-) 430.367,99 zł. Wskazany ubytek został sfinansowany zaciągniętym kredytem długoterminowym.

Skład Orzekający wskazuje, iż w świetle obowiązujących przepisów prawa powyższy stan jest dopuszczalny. Stosownie bowiem do brzmienia art. 296a ustawy z dnia ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2024 r., poz. 1530, ze zm.), w latach 2024-2029 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2, jeżeli w latach 2022-2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Uwzględniając wykonanie budżetu roku 2024 oraz prognozy budżetów w latach 2025-2029, gdzie zakładane są dodatnie salda operacyjne w łącznej wysokości przewyższającej zrealizowane w roku 2024 ujemne saldo operacyjne, Skład Orzekający uznaje, iż warunek o którym mowa został spełniony. **Zastrzec jednak należy,** iż taka sytuacja świadczy o złej kondycji finansowej Gminy Szypliszki w odniesieniu do działalności bieżącej, w tym o wystąpieniu problemów z utrzymaniem płynności finansowej, co w rezultacie może doprowadzić do realnego zagrożenia realizacji zadań publicznych. Niespełnienie relacji wynikającej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2024 roku w istocie oznacza, że wydatki bieżące będą finansowane zwrotnymi środkami, co wskazuje na bardzo trudną sytuację finansową Gminy. Skład Orzekający podkreśla, iż wynik budżetu operacyjnego stanowi jeden z najistotniejszych wskaźników sytuacji finansowej ilustrując, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Jeśli wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących (niedobór operacyjny) oznacza to, iż wydatki te realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jednostki. Nadwyżka operacyjna to również wskaźnik obrazujący zdolność do spłaty rat od zaciągniętych kredytów, pożyczek czy wyemitowanych obligacji oraz możliwości samodzielnego

finansowania inwestycji. Czym wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej tym większa jest możliwość realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio przeznaczając tą kwotę na inwestycje lub pośrednio spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na cele inwestycyjne. Skład Orzekający **zastrzega**, że ujemny poziom nadwyżki operacyjnej wpłynie na pogorszenie zdolności obsługi długu w kolejnych latach, w rozumieniu art. 243 ustawy o finansach publicznych. Poza tym w kontekście danych historycznych widać, że nadwyżki operacyjne wykazują wyraźną tendencję spadkową. Średnia arytmetyczna nadwyżek operacyjnych z lat 2021-2023 wynosiła 1.353.978,86 zł, natomiast biorąc pod uwagę lata 2022-2024 nadwyżka ta wynosi już 420.617,63 zł.

Wobec powyższego **wskazuje się na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy**, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową, poprzez jej urealnienie i urealnienie poszczególnych wartości mających na jej wpływ. Jednocześnie winna szukać oszczędności w zmniejszeniu wydatków bieżących oraz ograniczając wydatki na inwestycje.

5. Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2024 r. wynika, że stan długu publicznego Gminy Szypliszki na koniec 2024 roku wzrósł do kwoty 13.052.500,00 zł, co w stosunku do wykonanych dochodów stanowi 38,32%. Ze względu na wzrost poziomu zadłużenia (w związku z zaciąganiem kredytem w 2024 roku w wysokości 8.000.000,00 zł), który powoduje przekroczenie 51,32% dochodów bieżących, ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania (do 2035 roku) oraz na przywołany wyżej zmienny poziom wykonania parametrów istotnych dla kształtowania się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający **zastrzega, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych** dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto zobowiązania niezbędne jest stałe monitorowanie realizacji przyjętych założeń określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej pod kątem faktycznej realizacji, zwłaszcza prognozowanych nadwyżek operacyjnych, a w szczególności planowanych w 2025 roku dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 894.000,00 zł. Podkreśla również **konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów** w okresie objętym projektem, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia, uwarunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów. Skład Orzekający wskazuje jednocześnie, iż niezrealizowanie istotnych czynników tzn. nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku w wysokościach ujętych w prognozie może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych.

6. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. Analiza sprawozdania Rb-28S nie wykazała przekroczeń planu wydatków.

7. Wartość zaległości netto Gminy na koniec 2024 roku, według sprawozdania Rb-27S (kol. 9), zamknęła się kwotą 547.095,86 zł (w tym z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych 83.879,82 zł; podatku rolnego od osób fizycznych 32.658,37 zł oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 84.449,49 zł). Wartość zaległości ogółem w stosunku do stanu na koniec roku 2023 (550.646,54 zł) zmniejszyła się o kwotę 3.550,68 zł.

Skład Orzekający zauważa, iż pomimo podejmowanych działań egzekucyjnych (przedstawionych w części opisowej sprawozdania) wymienione zaległości, utrzymują się na zbliżonym poziomie, co w 2023 roku. W związku z powyższym Skład Orzekający **wskazuje uwagę** na podjęcie bardziej skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia ich poziomu.

8. Wpływy pochodzące z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (rozdz. 75618 §0480 i §0270) uzyskano w ogólnej kwocie 521.591,79 zł, powiększone o przychody stanowiące nadwyżkę środków z tego tytułu z lat ubiegłych w wysokości 474.735,86 zł (razem 996.327,65 zł), zaś wydatki zrealizowano w ogólnej kwocie 350.357,10 zł.

Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 18^2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 poz. 2151, ze zm.) „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18^1 oraz dochody z opłat określonych w art. 11^1 będą wykorzystywane na realizację:
1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4^1 ust. 2,
2) 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, o którym mowa w art. 4^1 ust. 2 - i nie mogą być przeznaczone na inne cele.”.

Skład Orzekający zaznacza również, iż w myśl art. 9^3 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi środki pochodzące z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (określone w art. 9^2 ust. 11 i 21 ustawy) gmina zobowiązana jest przeznaczyć „na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”. Zatem środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie zostały wykorzystane w danym roku budżetowym i w latach poprzednich winny powiększyć planowane wydatki w budżecie następnego roku, tj. 2025 roku.

9. Wpływy pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykonano na kwotę 1.511.770,80 zł, powiększone o przychody stanowiące nadwyżkę środków z tego tytułu z lat ubiegłych w wysokości 392.325,50 zł (razem 1.904.096,30 zł), a wykonane wydatki związane z finansowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły 1.717.220,97 zł.

Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r., poz. 399 ze zm.) środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto stosownie do przepisów art. 6r ust. 2c ww. ustawy „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”. Zatem środki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnym, które nie zostały wykorzystane w roku 2024 winny zostać zaplanowane w przychodach budżetu 2025 roku w §905 i przeznaczone na cele określone w cytowanym wyżej przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jednak, jak wynika ze sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2024 r. Gmina Szypliszki posiadała na rachunkach bankowych kwotę łączną 1.886.290,47 zł, na którą składały się środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym 107.280,76 zł oraz środki subwencji i dotacji przekazane w grudniu 2024 r., na poczet stycznia roku następnego 397.333,48 zł. Powyższa kwota (dodatkowe wyjaśnienie złożone w dniu 23 kwietnia 2025 roku) obejmuje również środki z projektu „Cyberbezpieczny samorząd” 130.333,15 zł oraz udziały PIT w wysokości 585.387,00 zł oraz niewykorzystane środki z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Oznacza to, że środki opisanych powyżej nadwyżek dochodów nad wydatkami z tytułów szczególnych zostały wydatkowane w toku realizacji budżetu roku 2024, niezgodnie z ich ustawowym przeznaczeniem, w kwocie co najmniej 166.893,80

zł. (ustalenie prawidłowej kwoty nastąpi po zakończeniu kompleksowej kontroli). **I w tym zakresie, Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenie.**

10. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27S wynika, ze Gmina zrealizowała dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 3.256,51 zł (przy planie 20.000 zł). W sprawozdaniu nie odniesiono się do niskiego wykonania i nie wskazano, jakie wydatki zostały sfinansowane z powyższej opłaty. Powyższa uwaga ma odniesienie również do części opisowej sprawozdania z wykonania budżetu. Zawiera ona zestawienie tabelaryczne i kwotowe wskazanie wykonanie dochodów i wydatków. **Część opisowa sprawozdania ma nie tylko wskazywać na sposób kwotowy realizacji budżetu, ale również wyjaśniać wszelkie wątpliwości odnoszące się do tej realizacji, w szczególności takie, których wykonanie nie zostało w pełni zrealizowane.** Skład Orzekający pragnie nadmienić, że wielokrotnie w swoich opiniach o wykonaniu budżetu sygnalizował powyższą uwagę.

Uwzględniając wyżej wymienione nieprawidłowości, jakie wystąpiły w procesie wykonywania budżetu Gminy Szypliszki za 2024 rok, Skład Orzekający zaopiniował jak w sentencji.

P o u c z e n i e:
Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Maria Wasilewska