



Uchwała Nr 4200/I/54/2021

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 22 marca 2021 r.

**w sprawie: opinii o programie postępowania naprawczego dla Gminy Brenna na lata 2021-2022
przyjętym uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XXIII/215/21 z dnia 4 marca 2021 r.
w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata
2021 – 2022**

Na podstawie art. 13 pkt 13 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305) I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Krystyna Zawiślak

Bernadeta Dziedziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o programie postępowania naprawczego dla Gminy Brenna na lata 2021-2022 przyjętym uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XXIII/215/21 z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022 – z **zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Uzasadnienie:

W dniu 25 lutego 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach podjęło uchwałę Nr 64/V/2021 w sprawie wezwania Gminy Brenna do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. Przyczyną jej podjęcia był brak możliwości uchwalenia budżetu

i wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305), a także występujące zagrożenie realizacji zadań publicznych. Stan ten – w ocenie Kolegium Izby - wyczerpywał ustawowe przesłanki wezwania tej jednostki samorządu terytorialnego do opracowania takiego programu, zamieszczone w art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej w dalszej treści „ustawą”. Było to kolejne wezwanie tej Gminy do opracowania i uchwalenia takiego programu ze względu na fakt, iż już w roku 2020 zaistniały ustawowe przesłanki skutkujące koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego przez tę jednostkę. Wezwanie takie zostało zawarte w uchwale Nr 336/XX/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 2 września 2020 r. Na tej podstawie Rada Gminy Brenna uchwałą Nr XVIII/193/20 z dnia 19 października 2020 r. przyjęła program postępowania naprawczego Gminy Brenna, który miał obejmować okres lat 2020-2022. Program ten został jednak negatywnie zaopiniowany przez I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na mocy uchwały Nr 4200/I/162/2020 z dnia 17 listopada 2020 r. Z uwagi na brak wniesienia środka odwoławczego przez Gminę od tej opinii stała się ona prawomocna, a tym samym negatywnie zaopiniowany program postępowania naprawczego nie mógł być realizowany. Równocześnie nastąpił upływ roku budżetowego 2020, co wywołało skutek w postaci braku możliwości przeprowadzenia procedury uregulowanej w art. 240a ust. 8 ustawy, zgodnie z którą przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, jak również fakt rozpoczęcia nowego roku budżetowego 2021 i złożenie jednoznacznych oświadczeń przez przedstawicieli Gminy Brenna, wyrażonych zarówno w formie pisemnej (pismo Wójta Gminy z dnia 3 lutego 2021 r. skierowane do tut. Izby), jak i w formie ustnej w czasie posiedzenia Kolegium dnia 25 lutego 2021 r., organ nadzoru - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - uchwałą Nr 64/V/2021 z dnia 25 lutego 2021 r. postanowił o wezwaniu Gminy Brenna do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W efekcie skierowanego wezwania Rada Gminy Brenna podjęła w dniu 4 marca 2021 r. uchwałą Nr XXIII/215/21 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022. Jak wynika z danych zamieszczonych w przesłanym protokole z sesji Rady Gminy Brenna odbytej w dniu 4 marca 2021 r., podpisanym przez Przewodniczącą Rady, za podjęciem tej uchwały, na ogólną liczbę 15 radnych wchodzących w skład tego organu stanowiącego, głos oddało 11 radnych, natomiast 4 radnych wstrzymało się od głosu. Głosów przeciw uchwale nie było. Tym samym uchwała została skutecznie podjęta albowiem uzyskała wymaganą większość głosów, stosownie do wymogów wynikających z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.). Przedmiotowa uchwała została przedłożona w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach w dniu 5 marca

2021 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 11 marca 2021 r. Organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w wyznaczonym przez Kolegium Izby terminie. W badanym akcie nie stwierdzono naruszenia prawa, co powoduje, że uchwała może funkcjonować w obrocie prawnym. Program postępowania naprawczego dla Gminy Brenna na lata 2021 – 2022 stanowi załącznik do ww. uchwały.

Dokonując analizy i oceny przedłożonego programu postępowania naprawczego Gminy Brenna I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 240a ust. 1 ustawy - w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 tej ustawy oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Z kolei art. 13 pkt 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) stanowi, że do zadań izby należy m.in. wydawanie opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego. Opinie takie są wydawane, zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przez działające w izbie składy orzekające, złożone z 3 członków kolegium, a do ich właściwości należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach.

Program postępowania naprawczego jednostki samorządu terytorialnego jest instytucją wprowadzoną do systemu finansów publicznych na mocy nowelizacji ustawy o finansach publicznych, dokonaną ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1646), która weszła w życie z dniem 28 grudnia 2013 r. Ustawodawca w dodanym do ustawy art. 240a zamieścił regulację dotyczącą w szczególności określenia przesłanek warunkujących wszczęcie postępowania zmierzającego do sporządzenia takiego programu oraz jego elementów składowych, zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych.

Oceniając przedłożony program postępowania naprawczego Gminy Brenna I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, właściwy do wydania stosownej opinii o tym dokumencie, dokonał na wstępie jego oceny w kontekście spełniania ustawowych wymogów zawartych w art. 240a ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;

2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 ustawy;

3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Równocześnie na mocy art. 240a ust. 5-7 ustawy wprowadzone mają zostać istotne ograniczenia w działalności jednostki samorządu terytorialnego, która miałaby realizować taki program. Ograniczenia te, w okresie realizacji postępowania naprawczego, polegają przede wszystkim na tym że jednostka:

1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;

2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;

3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;

4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;

5) nie może ponosić wydatków z funduszu sołectkiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego;

6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Ponadto począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego, wysokość ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego. Program postępowania naprawczego może również zawierać inne ograniczenia niż wskazane wyżej.

Zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242 – 244 ustawy w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.

Dokonując oceny przedłożonego programu postępowania naprawczego Gminy Brenna, przyjętego uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XXIII/215/21 z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022 I Skład Orzekający stwierdził na wstępie, że program ten został uchwalony przez Radę Gminy Brenna na okres dwóch lat, co odpowiada wymogom sformułowanym w art. 240a ust. 2 ustawy, który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. W dokumencie tym zostały uwzględnione elementy składowe nawiązujące do treści przywołanego wyżej art. 240a ust. 3 ustawy, takie jak w szczególności: analiza finansów Gminy Brenna wraz ze wskazaniem przyczyn

zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania zmierzających do usunięcia istniejących zagrożeń oraz przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Działania naprawcze przedstawione w programie oparte zostały w głównej mierze na następujących założeniach:

W zakresie dochodów gminy założono następujące działania:

1. podwyższenie stawek czynszu najmu i dzierżawy nieruchomości komunalnych, obejmujące: podwyższenie stawek czynszu najmu lokali komunalnych, podwyższenie stawek czynszu dzierżawnego za lokale użytkowe i grunty oraz podwyższenie stawek czynszu dzierżawnego za reklamy; w efekcie tych działań założono wzrosty dochodów w roku 2021 o kwotę 57.470 zł oraz w roku 2022 o kwotę 76.519 zł. Planuje się również utrzymanie tego trendu w kolejnym 2023 r., gdyż założono wzrost tych dochodów o kolejne 78.688 zł,
2. podwyższenie stawek podatku od nieruchomości, który stanowi jedną z najistotniejszych pozycji dochodów własnych, stanowiących ponad 11% dochodów budżetu. W roku 2021 wpływy z tego tytułu są zakładane, po uwzględnieniu korekt o wskaźnik ściągальności (na poziomie 8,5%) oraz wprowadzonych zwolnień z tytułu Covid-19 w I kwartale 2021 r., w kwocie 7.068.649 zł, natomiast w roku 2022 prognozuje się wzrost dochodów z tego tytułu do kwot 7.723.699 zł. Zakłada się również wzrost takich wpływów w roku 2023 w kwocie 7.924.138 zł.
3. podwyższenie wysokości opłaty miejscowej o 100% i uzyskanie z tego tytułu dochodów w roku 2021 w wysokości 45.709, w roku 2022 w wysokości 118.589 i kolejne zwiększenie wpływów w roku 2023 w kwocie 132.159 zł.
4. rozszerzenie obszaru parkingów na terenach komunalnych – Rada Gminy Brenna uchwałą nr XVIII/193/20 z dnia 19 października 2020 r., Rada Gminy postanowiła o wprowadzeniu opłat parkingowych na terenach stanowiących własność Gminy Brenna i szacuje się uzyskanie dochodów z tej opłaty w kwocie 156.000 zł w roku 2021. W związku z planowanym rozszerzeniem obszaru parkingów na terenach komunalnych w stosunku do wcześniejszych założeń nie zwiększono jednak planu dochodów Gminy z tytułu opłaty parkingowej na 2021 r., stosując tzw. podejście ostrożnościowe i w związku z tym w programie postępowania naprawczego nie ujęto skutków finansowych tego działania naprawczego, z uwagi na brak potwierdzonych danych.

W zakresie wydatków w programie zaplanowano:

1. zaostrenie polityki inwestycyjnej w zakresie realizacji przedsięwzięć określonych w wieloletniej prognozie finansowej. Jest to działanie mogące mieć zdecydowanie największy wymiar finansowy w dłuższej perspektywie czasowej i tym samym największe możliwości uzyskania wymiernych oszczędności. Z danych prezentowanych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Brenna wynika, że jednostka ta realizuje lub planuje realizację 9 zadań o charakterze inwestycyjnym, wśród których 2 przedsięwzięcia dotyczą wydatków majątkowych na programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi 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, natomiast pozostałe 7 zadań jest związanych z wydatkami majątkowymi na projekty lub zadania pozostałe. Wśród ww. pierwszej grupy w realizacji są dwa zadania, których stopień zaawansowania jest znaczny: „Rowerem przez Beskidy-etap 1 – ograniczenie niskiej emisji” z poziomem dofinansowania w wysokości 85%, z planowanym zakończeniem w roku 2022 oraz „Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej poza obszarem aglomeracji w gminie Brenna – poprawa jakości wód gruntowych”, z dofinansowaniem stanowiącym 100% - wkład własny Gminy Brenna do projektu został sfinansowany środkami po-chodzącymi z Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych – z planowanym zakończeniem w roku 2023. W odniesieniu do pozostałych zadań wieloletnich mających charakter majątkowy, Gmina Brenna realizuje lub planuje ich realizację wyłącznie ze środków własnych lub dotacji z budżetu państwa. Z tego względu z pozostałych 7 przedsięwzięć, z uwagi na konieczność podjęcia działań naprawczych planowane jest zmniejszenie nakładów na następujące inwestycje, które wcześniej planowano sfinansować ze środków własnych:

1. Modernizacja pomieszczeń w budynku Urzędu Gminy w Brennej;
2. Przebudowa ul. Hołcyna w Brennej wraz z budową chodnika;
3. Rozbudowa parkingu przy ul. Ks. Juroszka w Brennej;
4. Rozbudowa sieci wodociągowej w Górkach Wielkich w rejonie ulicy Bielskiej i Szpotawickiej.

Wydatki, jakie zostały dotychczas poniesione na realizację tych zadań, związane były z wykonaniem dokumentacji projektowej.

Nie zaplanowano rezygnacji z zadania pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej w Brennej Kormany – Leśników” z uwagi na to, że zadanie to zostało wpisane w Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Pozostałe zadania, które uwzględniono w projekcie budżetu na 2021 r. są uwarunkowane tym, że zgodnie z terminami wynikającymi z umów miały być zrealizowane w 2020 r. jednakże zrealizowania ich zadań w terminie nie było możliwe z uwagi na warunki atmosferyczne i z uwagi na obowiązujące zapisy umowne, realizację uwzględniono w roku 2021 r. Finansowe efekty powyższych działań aktualnie nie są znaczące jednak powinny sukcesywnie rosnąć w kolejnych latach budżetowych i wymagana będzie zapewne zdecydowana korekta zmierzająca do istotnego ograniczenia takich wydatków do czasu ustabilizowania sytuacji finansowej Gminy,

2. obniżenie diet dla radnych Rady Gminy i zmiana sposobu kalkulacji, co winno spowodować oszczędności o kwoty: 11.890 zł w roku 2021, 14.399 zł w roku 2022, jak również oszczędności w kolejnym 2023 r. o kwotę 17.078 zł,
3. obniżenie wynagrodzenia skarbnika gminy o kwotę 1.100 zł brutto miesięcznie, winno spowodować oszczędności w kwocie 16.001 zł w 2021 r i 17.123 zł w 2022 r. z sygnalizowanym utrzymaniem tych działań w roku 2023, co winno dać oszczędności w kwocie 17546 zł,
4. wprowadzenie wspólnej obsługi dla wybranych jednostek organizacyjnych gminy, (wspólna obsługa prowadzona w Urzędzie Gminy lub utworzenie centrum usług wspólnych), począwszy od 2022 r. planuje się nią objąć 5 jednostek budżetowych, tj. 2 przedszkola publiczne i 3 szkoły

podstawowe oraz Gminną Bibliotekę Publiczną. Przewidywane oszczędności z tego tytułu powinny wystąpić począwszy od 2022 r. i wynieść 68.250 zł, z istotnym wzrostem w kolejnym 2023 r. gdzie je oszacowano w kwocie łącznej 313.950 zł,

5. optymalizację zatrudnienia kadry niepedagogicznej w placówkach oświatowych gminy - działania związane z optymalizacją zatrudnienia planuje się wdrożyć w 2021 r., jednakże nie przewiduje się uzyskania oszczędności w tym zakresie w 2021 r. w związku z koniecznością zapewnienia środków na wypłatę odpraw dla pracowników, natomiast rzeczywiste oszczędności będą możliwe do uzyskania od 2022 r. i założono je na poziomie 219.700 zł i w kolejnym 2023 r. na poziomie 225.125 zł,

6. zamrożenie wysokości kwot dotacji dla instytucji kultury – dotacja podmiotowa przekazywana jest dla Ośrodka Promocji Kultury i Sportu Gminy Brenna oraz Gminnej Biblioteki Publicznej i kształtuje się na poziomie 2.051.000 zł, co pozwoli na ograniczenie wydatków począwszy od roku 2022 dającego w efekcie oszczędności w kwocie 52.828 zł i kontynuowanie tych działań w kolejnym 2023 r. co powinno przynieść oszczędności w wysokości 107.425 zł,

7. ograniczenie wydatków na szkolenia dla pracowników – założono zmniejszenie wydatków na szkolenia pracowników o ponad 50% w stosunku do planowanej wartości tych wydatków w projekcie budżetu na 2021 r., natomiast z kalkulacji oszczędności wyłączono wydatki na doskonalenie i doszkalać nauczycieli, jak również wydatki, które planuje się sfinansować dotacją lub środkami na przeciwdziałanie alkoholizmowi. Planowane jest uzyskanie oszczędności z tego tytułu w kwocie 21.110 zł w roku 2021 i 21.654 zł. Zakładane są również oszczędności w kolejnym 2023 r. w kwocie 22.216 zł.

8. zamrożenie wysokości wydatków na realizację zadań publicznych w ramach współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W budżecie na 2021 r. dotacje dla stowarzyszeń zaplanowano na poziomie 152.000 zł w tym 35.000 zł na zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi, jednakże z uwagi na to, że wysokość wydatków przeznaczanych na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi stanowi równowartość uzyskanych wpływów z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wydatki te zostały wyłączone z symulacji działań naprawczych. Z tego tytułu planowane są oszczędności począwszy od roku 2022 w kwocie 3.915 zł i w kolejnym roku 2023 w kwocie 7.961 zł.

Są to różnorodne działania, które sumarycznie powinny przynieść - według założeń programu - oszczędności w kwocie 106.470 zł w roku 2021, 987.983 zł w roku 2022 i 1.317.069 zł w roku 2023. Biorąc pod uwagę wysokość tych oszczędności należy stwierdzić, że nie są wystarczające dla skutecznej realizacji programu postępowania naprawczego, jednakże zapewne wynikają one z ograniczonych aktualnych, formalnych uwarunkowań determinujących faktyczne możliwości szybszego wygenerowania oszczędności w wydatkach budżetu.

W efekcie przedstawionych działań naprawczych planowane jest uchwalenie budżetu na rok 2021 z wynikiem zamykającym się nadwyżką budżetową w kwocie na poziomie niespełna 3 mln zł, tj.

2.948.499 zł. Planowane jest pozyskanie przychodów w kwocie 6.505.000 zł i dokonanie rozchodów w kwocie 9.453.499 zł. W kwocie rozchodów uwzględniono spłatę pożyczki w wysokości 5.000.000 zł wynikającej z umowy zawartej w lutym 2020 r. z instytucją pozabankową -BFF Polska S.A., która nie została spłacona w terminie wymaganym umową. Ponadto zaplanowano spłatę części zobowiązań długoterminowych, których nie uregulowano z związku z trudną sytuacją finansową Gminy, w 2020 r. w kwocie 283.500 zł, stąd ich spłatę zaplanowano w rozchodach w 2021 r. Ponadto zaplanowano spłaty zobowiązań wynikających z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych przypadających do spłaty w 2021 r., oraz wcześniejszą spłatę kredytu w wysokości 200.000 zł, którego spłata zgodnie z harmonogramem przypadłaby w 2022 r. z BS w Żorach.

Program postępowania naprawczego zakłada konieczność pozyskania środków zewnętrznych, niezbędnych do zbilansowania planowanych wydatków i rozchodów. Kwotę zapotrzebowania na środki zewnętrzne określono na poziomie 6.505.000 zł. Całość środków ma zostać przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w tym:

1. 5.000.000 zł na spłatę pożyczki wobec BFF Polska S.A. wynikającej z umowy zawartej w dniu 24 lutego 2020 r., niespłaconej do końca 2020 r.;
2. 283.500 zł na spłatę kredytów i pożyczek, których spłata przypadała w 2020 r. zgodnie z harmonogramami;
3. 200.000 zł na wcześniejszą spłatę kredytu wynikającego z umowy zawartej w BS w Żorach, którego spłata zgodnie z harmonogramem przypadłaby w 2022 r., co wynika z faktu, iż wcześniejsza spłata tego zobowiązania jest konieczna z uwagi na przygotowany projekt nowej wieloletniej prognozy finansowej, który jest sporządzony w oparciu o aktualne wskaźniki makroekonomiczne oraz z uwzględnieniem zakładanych efektów finansowych wynikających z planowanych działań naprawczych co powoduje konieczność odpowiedniego zbilansowania budżetu w roku 2022 r. a planowane dochody byłyby niewystarczające na pokrycie planowanych wydatków i rozchodów.
4. 1.021.500 zł na spłatę kredytów i pożyczek, których spłata przypada w 2021 r. zgodnie z harmonogramami wynikającymi z umów.

W programie podkreślono, że zapotrzebowanie na środki niezbędne do zbilansowania budżetu Gminy jest wysokie, a jednostka ta nie jest w stanie wygenerować tak znacznych oszczędności, które pozwoliłyby uregulować zobowiązania z dochodów własnych. Stąd pojawia się konieczność pozyskania środków zewnętrznych, a środki mają zostać przeznaczone wyłącznie na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. Środki planuje się pozyskać w drodze emisji obligacji w kwocie 6.505.000 zł. Harmonogram spłat tego zobowiązania zakłada wykup wyemitowanych obligacji począwszy od roku 2025 w kwocie 300.000 zł, w roku 2026 w kwocie 400.000 zł, w roku 2027 w kwocie 600.000 zł, w latach 2028 - 2030 w kwotach po 1.300.000 zł i w roku 2031 w kwocie 1.305.000 zł. Odsetki byłyby uiszczane począwszy od roku 2022 do roku 2031 w kwotach malejących w wysokości od 199.053 zł w pierwszym roku ich płatności do kwoty 19.966 zł w ostatnim roku rozliczeń.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po dokonaniu analizy przedłożonego programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022, zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności Skład zobligowany był do dokonania oceny przedłożonego programu pod kątem ustalenia czy skala zaproponowanych w nim działań naprawczych jest wystarczająca i jednocześnie uprawdopodobnia zaistnienie pozytywnej przesłanki ustawowej pozwalającej przyjąć, że po jego zrealizowaniu Gmina Brenna będzie mogła ustabilizować swoją sytuację finansową i uchylać w sposób niezakłócony budżet i wieloletnią prognozę finansową na kolejne lata po zakończeniu realizacji przyjętego programu postępowania naprawczego, począwszy od roku 2023 oraz wyeliminować istniejące zagrożenia co do realizacji zadań publicznych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego.

Po gruntownej i szczegółowej analizie przedłożonego do zaopiniowania dokumentu Skład Orzekający, działając na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy, postanowił pozytywnie zaopiniować przedłożony program postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022, przyjęty uchwałą Nr XXIII/215/21 Rady Gminy Brenna z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022. Wydanie pozytywnej opinii jest jednakże obwarowane bardzo poważnymi zastrzeżeniami, które zaprezentowano w dalszej części uzasadnienia. Taka ocena zaproponowanych działań naprawczych wynika z kilku niezwykle istotnych aspektów.

Przede wszystkim Skład stwierdził, że działania naprawcze przyjęte w uchwalonym programie wynikają przede wszystkim z przeprowadzonej dokładnej i pogłębionej analizy bieżącego stanu finansów Gminy Brenna, wskazującej w sposób bardzo konkretny i jednoznaczny przyczyny występującego zagrożenia realizacji zadań publicznych. Wśród nich wskazano: niezachowania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, bardzo wysoką kwotę zadłużenia oraz zakłócenie płynności finansowej powodującej m.in. nieterminowe spłaty zobowiązań wynikających z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych.

Jako podstawę skutecznego zrealizowania programu postępowania naprawczego przyjęto przede wszystkim:

- różnego rodzaju działania zmierzające zarówno do pozyskiwania dodatkowych dochodów, jak również do ograniczania wydatków budżetu,
- pozyskanie dodatkowych przychodów ze źródła zewnętrznego, co umożliwiłoby zarówno dokonanie uregulowania już zaciągniętych zobowiązań, jak i takie rozłożenie czasowe nowo zaciąganego zobowiązania, które mogłoby być regulowane bez zakłóceń w kolejnych latach budżetowych, po okresie niezbędnej karencji.

Skład stwierdził, że zakres proponowanych ograniczeń budżetowych i kierunek podejmowanych działań naprawczych powinien umożliwić sukcesywne poprawianie się sytuacji finansowej tej jednostki, jednakże funkcjonowanie Gminy Brenna w kolejnych latach będzie musiało

uwzględniać konsekwentne przestrzeganie przyjętego reżimu naprawczego, co będzie się wiązało przede wszystkim ze znaczącym ograniczeniem wydatków budżetu (zarówno bieżących jak i majątkowych), albowiem skala zakładanych dodatkowych dochodów jest stosunkowo niewielka. Przede wszystkim jednostka musi się zmagać z koniecznością spłaty i obsługi bardzo wysokiego zadłużenia, które – jak wynika ze sprawozdania Rb-Z na koniec 2020 r. – wynosiło aż 32.487.189,10 zł (w tym kwota zobowiązań wymagalnych 768.296,66 zł), co stanowiło ponad 53% zrealizowanych dochodów. Według danych wynikających z programu dokonano skutecznego odroczenia terminów zapłaty zobowiązań wymagalnych (wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) do dnia 1 lipca br.

Powyższe działania będą z pewnością powodowały konieczność podejmowania dodatkowych, najczęściej niepopularnych w społecznym odbiorze decyzji, które będą niezbędne do zrealizowania założonego celu – odzyskania prawnych możliwości uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z reżimem zwartym w ustawie. Niezbędne będzie przede wszystkim wstrzymanie podejmowania nowych zamierzeń inwestycyjnych, albowiem Gmina nie będzie dysponowała możliwościami ich finansowania. Niewykluczona jest również konieczność dalszego ograniczania już zaplanowanych zamierzeń, które znajdują się w wykazie przedsięwzięć.

Z danych sprawozdawczych, którymi dysponuje tutaj Izba wynika w sposób niezaprzeczalny, że Gmina Brenna znalazła się w niezwykle trudnej sytuacji i przezwyciężenie występujących zagrożeń winno być dokonywane przede wszystkim przez odpowiednie do aktualnej sytuacji działania naprawcze i oszczędnościowe, w ramach przeprowadzenia zasadniczych i fundamentalnych modyfikacji oraz przekonfigurowań zarówno w strukturze budżetu jak i w konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej. Niezwykle wymownym faktem wziętym pod uwagę przy ocenie przedstawionego programu naprawczego jest również to, że już od kilku lat stan zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie, na co rokrocznie zwracały uwagę składy orzekające w zastrzeżeniach formułowanych w wydawanych corocznych opiniach i wskazywały na rysujące się poważne zagrożenia związane z utrzymaniem płynności finansowej jednostki i możliwością obsługi zadłużenia. Ponadto bardzo istotna dla oceny aktualnej sytuacji finansowej tej jednostki samorządu terytorialnego jest bezpośrednia przyczyna, która legła u podstaw wezwania Gminy Brenna przez Kolegium tutaj Izby do opracowania programu postępowania naprawczego, gdyż związana jest z faktem niespłacenia do końca roku 2019 kredytu zaciągniętego w Mikołowskim Banku Spółdzielczym w Mikołowie w kwocie 5.000.000,00 zł i późniejszym pozyskaniem przychodów na spłatę tego zobowiązania z pożyczki zaciągniętej w instytucji pozabankowej, tj. BFF S.A Polska. Pożyczka ta - na dzień oceny programu naprawczego (co wynika ze złożonych wyjaśnień przez przedstawicieli Gminy na posiedzeniu Kolegium Izby) – pozostaje w dalszym ciągu do spłaty. Skład podkreśla, że zobowiązania te były zaciągane z naruszeniem procedur uregulowanych w przepisach ustawy.

Skład sygnalizuje również, że niezwykle aktualną i istotną okolicznością, która musi również wpłynąć na konieczność dużej determinacji przy realizacji przyjętego programu jest obecna sytuacja makroekonomiczna związana z pandemią Covid-19, która rodzi bardzo poważne obawy co do jej wpływu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. W przedłożonym programie

postępowania naprawczego wykazano jedynie niektóre jej skutki, co powoduje, że mogą się okazać niezbędne dodatkowe działania oszczędnościowe.

W programie założono pozyskanie przychodów w formie emisji papierów wartościowych przez Gminę Brenna w kwocie 6.505.000 zł, co powinno umożliwić spłatę zaciągniętych zobowiązań, a w szczególności pożyczki zaciągniętej w ww. instytucji pozabankowej, tj. BFF S.A Polska w kwocie 5.000.000 zł oraz innych zobowiązań, tj. kwoty 283.500 zł na spłatę kredytów i pożyczek, których spłata przypadała w 2020 r. zgodnie z harmonogramami, kwoty 200.000 zł na wcześniejszą spłatę kredytu wynikającego z umowy zawartej w BS w Żorach, którego spłata zgodnie z harmonogramem przypadałaby w 2022 r., jednakże warunkuje możliwość odpowiedniego zbilansowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w roku 2022 oraz kwoty 1.021.500 zł na spłatę kredytów i pożyczek, których spłata przypada w 2021 r. zgodnie z harmonogramami wynikającymi z umów.

Skład zastrzega, że zaprezentowany w programie postępowania naprawczego harmonogram spłat zadłużenia (obejmującego również wykup planowanych obligacji) jest bardzo napięty i powoduje, że kwoty rozchodów przypadające do wydatkowania w kolejnych latach będą bardzo wysokie, zwłaszcza od roku 2028. To powoduje, że Gmina Brenna bezwzględnie musi wypracowywać przede wszystkim odpowiednio wysokie kwoty nadwyżek operacyjnych w każdym z kolejnych lat budżetowych, z których będzie mogła następować terminowa regulacja zaciągniętych zobowiązań. Jest to tym bardziej dotkliwie, że jednostka w okresie realizacji programu postępowania naprawczego nie będzie mogła pozyskiwać przychodów ze źródeł zewnętrznych, a po zrealizowaniu tego programu w kolejnych latach będą musiały być realizowane rozchody związane ze spłatą zaciągniętych zobowiązań, w tym również z wykupem planowanych do emisji obligacji. Skład sygnalizuje również, że zaprezentowany w programie reżim finansowy będzie musiał być usankcjonowany w działalności uchwałodawczej Gminy, a w szczególności w postaci stosownych rozwiązań przyjętych w uchwałach w sprawie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w roku bieżącym i w kolejnych latach. Akty te będą przedmiotem bieżącego nadzoru prawnego, dokonywanego na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Dokonując pozytywnej oceny przedłożonego programu postępowania naprawczego Skład uwzględnił również fakt, że z danych informacyjnych zawartych w programie wynikają pewne potencjalne możliwości uzyskania znacznych ponadplanowych dochodów (w szczególności z majątku jednostki – tj. przede wszystkim ze sprzedaży nieruchomości gruntowej położonej w Górkach Wielkich przy ul. Stary Dwór, zabudowanej obiektami dawnej Stanicy Harcerskiej), jednakże dopiero po przeprowadzeniu stosownych postępowań, które na chwile obecną są w toku i ich rozstrzygnięcie jest niepewne. Dodatkowo wzięto pod uwagę sygnalizowane również pewne dodatkowe, bardzo realne, możliwości uzyskania dochodów i ograniczenia wydatków budżetowych, których jednak nie uwzględniono ze względów ostrożnościowych w założeniach programu z uwagi za trwające analizy, jednakże procesy te mogą wpłynąć korzystnie na warunki jego realizacji. Istotną okolicznością, dostrzeganą przez Skład jest również założenie konsekwentnego kontynuowania różnorodnych procesów oszczędnościowych i naprawczych w kolejnych latach przypadających po

okresie realizacji programu, co może w efekcie wpłynąć pozytywnie na uwarunkowania, w których będzie on realizowany. Biorąc pod uwagę bardzo poważne ograniczenia w gospodarce finansowej jednostki w czasie realizacji programu postępowania naprawczego Skład sygnalizuje również rozważenie możliwości ubiegania się o uzyskanie pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 ustawy.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania I Skład Orzekający postanowił pozytywnie zaopiniować program postępowania naprawczego Gminy Brenna, jednakże z istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk