



Uchwała Nr 303/XVII/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 lipca 2020 r.

w sprawie uchwały Nr XV/160/20 Rady Gminy Brenna z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XV/160/20 Rady Gminy Brenna z dnia 30 czerwca 2020r. w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej, z powodu braku spełnienia ustawowego wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej poprzez nieprawidłowe określenie wysokości przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia oraz brak stosownych objaśnień przyjętych wartości w prognozie, czym w sposób istotny naruszono art. 226 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a w związku z art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz.869 z późn. zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/160/20 Rady Gminy Brenna z dnia 30 czerwca 2020r. w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 2 lipca 2020 r. W dniu 9 lipca 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 287/XVI/2020 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Gminy Brenna.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 lipca 2020 r., odbywanym w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu

terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137). W posiedzeniu wzięła udział Pani Skarbnik Gminy, działająca na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Przewodniczącą Rady Gminy Brenna i Wójta Gminy Brenna, która złożyła stosowne wyjaśnienia, a ponadto zapoznano się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy Brenna i Wójta Gminy Brenna, zamieszczonymi w piśmie z dnia 20 lipca 2020 r. skierowanym do tut. Izby, które zawierały m.in. odniesienia do danych zamieszczonych w prognozie.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa w badanej uchwale. Dla oceny przedłożonej uchwały kluczowe znaczenie miała ocena realistyczności przedstawionych w niej danych oraz wymagana przez ustawę o finansach publicznych zgodność tych danych z uchwałą budżetową tej jednostki samorządu terytorialnego – w świetle regulacji zawartej w art. 229 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawą podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności badanej uchwały Rady Gminy Brenna był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

Rada Gminy Brenna na sesji w dniu 30 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XV/160/20 w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej. Była to pierwsza zmiana uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, tj. uchwały Nr XII/135/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obejmującej lata 2020-2032. W podjętej uchwale dokonano różnorodnych zmian, a w szczególności: uwzględniono dane pochodzące z wykonania budżetu Gminy Brenna za rok 2019, ujęto skutki równocześnie dokonanych zmian w uchwale budżetowej na rok 2020, dokonano zmian kwot tzw. ustawowych wyłączeń z obowiązku stosowania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz wprowadzono zmiany do załącznika Nr 2 obejmującego przedsięwzięcia. Istotnej zmianie uległa również wysokość kwoty długu, która kształtuje się na bardzo wysokim poziomie, przekraczającym aktualnie 60% planowanych dochodów jednostki. Ponadto dołączono do uchwały załącznik Nr 3 zatytułowany „Objaśnienia przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej wartości, które uległy zmianie w niniejszej uchwale”.

Wśród wprowadzonych zmian niezwykle istotną jest zmiana polegająca na korekcie wysokości przychodów i rozchodów dotyczących roku 2020, w związku z uaktualnianym w tym samym dniu

stanem budżetu Gminy. Po dokonanych zmianach planowane przychody tego roku budżetowego określono w kwocie 12.471.561,45 zł, natomiast rozchody ustalono w wysokości 4.501.001,74 zł.

W toku badania nadzorczego tej uchwały Rady Gminy Brenna - Kolegium Izby uwzględniło również wyniki kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Gminie Brenna w dniach od 27 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. przez inspektorów Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działających na podstawie upoważnień Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. Z danych uzyskanych w toku tej kontroli wynika m.in., że kwota planowanych przychodów i rozchodów ujętych w budżecie Gminy Brenna na rok 2020 nie uwzględnia faktów niektórych dokonanych operacji finansowych, co wynika z analizy dokumentów źródłowych znajdujących się w jednostce, tj. z umów i ksiąg rachunkowych. Niezgodności dotyczą przede wszystkim braku ujęcia w ww. zestawieniu przychodów i rozchodów skutków niespłacenia do dnia 31 grudnia 2019 r. kredytu krótkoterminowego zaciągniętego w Mikołowskim Banku Spółdzielczym w Mikołowie przez Gminę Brenna w kwocie 5.000.000,00 zł, które to zobowiązanie zostało spłacone dopiero w dniu 26 lutego 2020 r. Tym samym kredyt ten uległ przekształceniu na zobowiązanie wieloletnie. Środki finansowe na spłatę kredytu zostały pozyskane z pożyczki zaciągniętej na podstawie umowy numer 211158170910220 w wysokości 5.000.000,00 zł, zawartej w dniu 24 lutego 2020 r. z instytucją pozabankową, tj. BFF S.A. Polska. Taki stan rzeczy powoduje, że wskazana wyżej część danych - dotyczących wysokości kwot przychodów i rozchodów roku 2020, zamieszczonych zarówno w uchwale Nr XV/159/20 Rady Gminy Brenna z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie zmian w uchwale budżetowej Gminy Brenna na 2020 rok (będącej przedmiotem odrębnego postępowania nadzorczego), jak i w badanej uchwale Nr XV/160/20 Rady Gminy Brenna z dnia 30 czerwca 2020r. w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej – nie uwzględnia skutków powyższych operacji finansowych, a tym samym nie wypełnia ustawowego postulatu realistyczności, sformułowanego w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz.869 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą m.in. przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Brak stosownego ujęcia skutków wskazanych wyżej zobowiązań przesądza, że badany dokument nie spełnia ustawowego wymogu realistyczności. Ponadto w ocenie Kolegium niezwykle ważnym elementem weryfikacji legalności tej uchwały jest w istocie brak możliwości dokonania oceny, w jaki sposób nieujęcie prawidłowych kwot przychodów i rozchodów roku 2020 wpływa na wymóg spełnienia przez Gminę Brenna ustawowej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę powyższych zobowiązań, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ww. ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań.

Kolegium Izby dopatrzyło się również w podjętej uchwale innej istotnej wady, polegającej na braku odpowiednich objaśnień do dokonanych zmian, których obowiązek dołączenia do prognozy wynika z treści art. 226 ust. 2a tej ustawy. Rola takich objaśnień jest niezwykle istotna, albowiem powinny one umożliwić ocenę realistyczności konstrukcji całej prognozy. W załączniku Nr 3 do badanej uchwały zatytułowanym „Objaśnienia przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej wartości, które uległy zmianie w niniejszej uchwale” zamieszczono niezwykle lakoniczne stwierdzenia w następującym brzmieniu:

„W związku z dokonanymi zmianami w uchwale budżetowej na 2020 roku oraz wprowadzeniem danych z realizacji sprawozdań z wykonania budżetu za 2019 rok w załączniku nr 1 w zmianie uległy wartości dotyczące dochodów (kol. 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.2, 1.2.2), kwoty wydatków (kol. 2,2.1, 2.1.1, 2.2,2.2.1, 2.2.1.1), przychodów (kol. 4.4.1), rozchodów (kol. 5, 5.1.5.1.1.5.1.1.), dochodów i wydatków związanych z realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków zewnętrznych (kol. 9.1, 9.1.1, 9.1.1. 1, 9.2, 9.2.1, 9.2.1.1, 9.3, 9.3.1, 9.3.1.1, 9.4, 9.4.1) wydatków objętych limitem (kol. 10.1, 10.1.1, 10.1.2), spłat (kol.10.6)

W załączniku nr 2 zmianie uległa kwoty wydatków związanych z realizacją następujących wiersz: 1,1a,1b,1.1,1.1.1, 1.1.1.8, 1.1.1.9, 1.1.2, 1.1.2.10, 1.1.2.21, 1.1.2.22, 1.1.2.23, 1.1.2.24, 1.2,1.2.1, 1.2.2, 1.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.2.4, 1.3.2.9, 1.3.2.12, 1.3.2.14, 1.3.2.16, 1.3.2.20, 1.3.2.28, 1.3.2.29. Wprowadzone zmiany związane są z koniecznością zweryfikowania zamierzeń w związku wystąpieniem pandemii:.

Takie zapisy uniemożliwiają w istocie dokonanie oceny realistyczności danych zamieszczonych w podjętej uchwale, a w szczególności brak możliwości weryfikacji zasadności dokonanych zmian kwot wyłączeń z ustawowego wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach

publicznych czy prawidłowości planowanych wydatków na obsługę długu w poszczególnych latach, biorąc pod uwagę istotny wpływ zaciągniętych już zobowiązań na koszty jego obsługi.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdziło nieważność badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Brenna przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej