



## **Uchwała Nr 4200/I/159/2020**

### **I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Katowicach**

**z dnia 27 października 2020 r.**

**w sprawie: opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Brenna informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 roku**

Na podstawie art. 13 pkt 4, art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. Zm.) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach,

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Bernadeta Dziedziak  
Piotr Wybraniec

**uchwała**, co następuje:

#### **§ 1.**

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Brenna** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 roku.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

#### **Uzasadnienie:**

Wójt Gminy Brenna, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2020 roku. Informację przedłożono w ustawowym terminie.

Wraz z tym dokumentem przedłożono również:

1) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,

2) informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze 2020 roku dotyczącą jednostek, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 265 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2020 roku.

Skład Orzekający ustalił i zważył, co następuje:

1. Zakres i forma przedłożonej informacji wynikają z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 266 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

2. W informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2020 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:

- a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze roku budżetowego, w szczególowości określonej przez organ stanowiący,
- b) o przebiegu realizacji zadań zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego,
- c) dotyczące analizy i oceny stanu realizacji budżetu w pierwszym półroczu roku budżetowego.

Przedstawione dane zostały zaprezentowane na podstawie sprawozdań budżetowych, sporządzonych na podstawie:

- rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564),
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564).

Skład dopatrzył się jednak w treści złożonej informacji różnego rodzaju niezgodności i błędów pomiędzy planem wynikającym z uchwał i zarządzeń a danymi sprawozdawczymi. Ponadto istotną okolicznością, konieczną do uwzględnienia przy ocenie opiniowanego dokumentu, jest fakt sporządzenia sprawozdań budżetowych w oparciu o zmianę uchwały budżetowej dokonaną w dniu 30 czerwca 2020 r., której nieważność stwierdziło Kolegium Izby - do czego odniesiono się w pkt 6. niniejszego uzasadnienia.

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2020 roku przedstawia się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości 29.073.503,65 zł, tj. 46,1 % planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości 28.586.334,16 zł, tj. 40,2 % planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2020 roku był dodatni i wyniósł 487.169,49 zł, wobec planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetowego w wysokości -7.970.559,71 zł.

4. W uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zachowana była zasada, wynikająca z art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Zgodnie z art. 242 ust. 2 przywołanej ustawy, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z zastrzeżeniem ust. 3 tegoż artykułu /tj. wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 tej ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym/. Wykonana nadwyżka operacyjna wyniosła na koniec I półrocza br. 4.029.967,27 zł.

5. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że łączna kwota zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2020 roku wyniosła 32.459.091,98 zł, co stanowiło 51,5 % planowanych dochodów w 2020 roku, w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 259.983,70 zł.

**6. Analizując wykonanie budżetu za I półrocze 2020 r. I Skład Orzekający zobligowany był do wydania negatywnej opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Brenna informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 roku. Podstawę dokonanej oceny stanowiły następujące przesłanki:**

Uchwała budżetowa Gminy Brenna na rok 2020 Nr XII/136/19 została podjęta przez Radę Gminy Brenna na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Na tej samej sesji uchwalona została również uchwała Nr XII/135/19 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej obejmującej lata 2020-2032. W obu tych uchwałach nie zostały uwzględnione niezwykle istotne dane związane z brakiem odzwierciedlenia - w części obejmującej plan przychodów i rozchodów budżetu - kredytu krótkoterminowego zaciągniętego w Mikołowskim Banku Spółdzielczym w Mikołowie przez Gminę Brenna w kwocie 5.000.000,00 zł, niespłaconego do końca 2019 r. Zobowiązanie to zostało spłacone dopiero w roku 2020 r. ze środków pozyskanych z pożyczki zaciągniętej na podstawie umowy zawartej z instytucją pozabankową, tj. BFF S.A Polska. Próba ujawnienia tych danych w uchwałach w sprawie zmiany uchwały budżetowej i w sprawie zmiany uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, została podjęta dopiero na sesji w dniu 30 czerwca 2020 r. w następstwie wykrycia niespłaconego na koniec ubiegłego roku budżetowego kredytu, podczas czynności

kontrolnych przeprowadzanych przez inspektorów tut. Izby. Efektem tych zmian było jednak istotne naruszenie prawa polegające na niespełnieniu relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz.869 z późn. zm.) w związku z art. 9 ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500). Przepis art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zawiera jednoznaczną regulację, z której wynika, iż 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:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,

3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,

4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

- do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \frac{(Db_{ei} - W_{bei})}{Db_i}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz wykupów papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1, i zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1,

O - planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

Db - planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Dbei - dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,

Dbi - dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Wbei - wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.

Z kolei art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw stanowi, iż ustalana na lata 2020-2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

W zaistniałej sytuacji właściwy organ nadzoru – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - po przeprowadzeniu stosownych procedur, orzekł o stwierdzeniu nieważności obu ww. uchwał Rady Gminy Brenna, a w konsekwencji w dniu 2 września 2020 r. uchwałą Nr 336/XX/2020 wezwał Gminę Brenna do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie 45 dni od dnia otrzymania tego wezwania - celem zaopiniowania. Obecnie postępowania nadzorcze i opiniodawcze wobec podjętej uchwały Rady Gminy Brenna Nr XVIII/193/20 z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020 – 2022, która wpłynęła do tut. Izby w dniu 20 października 2020 r., są w toku.

Dodatkowo bardzo istotną okolicznością przemawiająca za koniecznością dokonania negatywnej oceny opiniowanej informacji półrocznej jest utrzymująca się bardzo wysoka kwota zadłużenia jednostki, sięgająca poziomu aż 51,5 % planowanych dochodów w 2020 roku oraz występowanie zobowiązań wymagalnych w kwocie 259 983,70 zł. Powoduje to w efekcie poważne zakłócenia dotyczące zarówno możliwości utrzymania płynności finansowej tej jednostki, jak i terminowej obsługi zobowiązań. W ocenie Składu jedyną możliwością uzdrowienia kondycji finansowej Gminy jest prawidłowo skonstruowany i konsekwentnie realizowany program postępowania naprawczego, jednakże warunkami koniecznymi do jego przeprowadzenia są: korzystny wynik badania nadzorczego dokonywanego przez Kolegium Izby oraz pozytywna opinia Składu Orzekającego o tym programie. Obie procedury na dzień wydawania niniejszej opinii znajdują się w fazie koniecznych analiz.

Kolejną niekorzystną okolicznością, która może w sposób istotny wpłynąć na sytuację finansową Gminy Brenna jest - w ocenie Składu - obecna skomplikowana sytuacja makroekonomiczna spowodowana skutkami epidemii COVID-19, co dodatkowo może wymusić

konieczność korekt w zakresie planowania zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych w drugim półroczu roku budżetowego i w kolejnych latach, a tym samym skomplikować proces dokonywania naprawy finansów tej jednostki. Wymagać to będzie od obu organów Gminy bardzo odpowiedzialnych i konsekwentnych działań w obszarze zarówno pozyskiwania dodatkowych źródeł dochodów, jak i znacznego ograniczania wydatków. Warunkiem dalszych działań będzie wdrożenie założeń programu postępowania naprawczego, jednakże dopiero po jego pozytywnym zweryfikowaniu w toku prowadzonych postępowań przez tut. Izbę.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł - jak w § 1 uchwały.

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

**Przewodniczący I Składu Orzekającego**

**Tadeusz Stawowczyk**