



Uchwała Nr 250/XXIV/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 18 października 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania Wójta Gminy Wilkowice od uchwały Nr 4200/II/121/2022 II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 22 września 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Wilkowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **uchwała**, co następuje:

§ 1.

Oddala się odwołanie Wójta Gminy Wilkowice od uchwały Nr 4200/II/121/2022 II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 22 września 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Wilkowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 6 października 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęło odwołanie Wójta Gminy Wilkowice od uchwały Nr 4200/II/121/2022 II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 22 września 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Wilkowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.

Odwołanie zostało wniesione przez Wójta Gminy Wilkowice pismem z dnia 5 października 2022 r., złożonym w formie dokumentu elektronicznego, z zachowaniem terminu określonego

w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Odwołanie zostało rozpatrzone na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 października 2022 r.

Prowadząc postępowanie dotyczące rozpatrzenia odwołania, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

Uchwałą Nr 4200/II/121/2022 z dnia 22 września 2022 r. II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydał negatywną opinię o przedłożonej przez Wójta Gminy Wilkowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.

Jak wynika z treści uzasadnienia ww. uchwały, Skład Orzekający w toku swych czynności dokonał analizy przedłożonej przez Wójta Gminy informacji oraz wziął pod uwagę istotne dla oceny wykonania budżetu Gminy Wilkowice wyniki kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Wilkowice przeprowadzonej przez Inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 września 2022 r. znak: WK-610/16/4/22.

W wyniku tej analizy Skład Orzekający ustalił, że zakres i forma przedłożonej informacji odpowiadają wymogom zawartym w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 266 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a przedstawione w informacji dane są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych.

Realizacja budżetu Gminy Wilkowice w pierwszym półroczu 2022 roku przedstawiała się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości 40.748.036,06 zł, tj. 55,4 % planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości 46.258.205,40 zł, tj. 44,7 % planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2022 roku był ujemny i wyniósł - 5.510.169,34 zł, wobec planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetowego w wysokości - 29.895.788,21 zł.

Dokonując oceny wykonania budżetu Gminy Wilkowice za okres pierwszego półrocza 2022 r. na podstawie posiadanych dokumentów, Skład negatywnie ocenił to wykonanie ze względu na rażące niedoszacowanie wydatków na obsługę długu.

W oparciu o wyniki kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Wilkowice przeprowadzonej przez Inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zawarte w ww. wystąpieniu pokontrolnym Skład Orzekający ustalił, że na dzień 30 kwietnia 2022 r. na podstawie obowiązujących umów kredytów i pożyczek, wydatki na obsługę długu na rok 2022, powinny zostać

zaplanowane w wysokości 1.103.984,00 zł. W budżecie 2022 roku zaplanowana kwota wydatków na ten cel (rozd. 75702) wynosiła 400.000 zł. W dniu 31 maja 2022 r. zwiększono plan wydatków w tym rozdziale do kwoty 653.000 zł, przez co, wykonanie wydatków na obsługę długu (rozd. 75702) za I półrocze 2022 r. osiągnęło 64,9 % planu. W ocenie Składu Orzekającego świadczy to o nieprawidłowym ustaleniu tego planu, zwłaszcza że na dzień wydania opinii, tj. 22 września br., zaplanowana w budżecie kwota na obsługę długu wynosiła dopiero 753.000 zł. Władze Gminy nie dokonały aktualizacji tej kwoty do prawidłowej wysokości. Powyższe dowodzi, że kwota wydatków na obsługę długu wyliczona na podstawie obowiązujących umów w sprawie kredytów i pożyczek nie została wprowadzona do budżetu w pełnej wysokości, ale co pewien czas dokonywane są swoiste „przypisy” w zależności od aktualnych możliwości budżetowych Gminy. Skład Orzekający wskazał, że taki sposób postępowania narusza zasadę roczności budżetu określoną w art. 211 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z tą zasadą budżet Gminy Wilkowice powinien zawierać pełną kwotę zaplanowanych rocznych wydatków na obsługę długu wynikającą z obowiązujących umów.

Skład stwierdził też bardzo niską realizację dochodów ze sprzedaży majątku zaplanowanych w wysokości 1.101.565 zł, a wykonanych w kwocie 1.117,01 zł, tj. zaledwie 0,1% planu. Skład Orzekający zauważył, że w części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu nie zawarto wyjaśnień dotyczących przyczyn takiego niskiego stopnia wykonania tych dochodów oraz dalszej możliwości ich realizacji w bieżącym roku budżetowym, zaznaczając, że brak ich realizacji może spowodować problemy w finansowaniu wydatków majątkowych Gminy zaplanowanych w wysokości 35.527.142,30 zł.

W uzasadnieniu uchwały Skład stwierdził również, że wykazano ujemne wykonanie dochodów w dziale 010 rozdziale 01044, paragrafie 6257 w kwocie (-408.051,03 zł), co jak wyjaśniono w sprawozdaniu opisowym spowodowane było zwrotem niewykorzystanej dotacji (zaliczki). Skład Orzekający wskazał więc, że zwrot dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości jest wymagającym zaplanowania w budżecie wydatkiem jednostki samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wskazał, że zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Natomiast w myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą

budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Z uchwały Składu Orzekającego wynika ponadto, że 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, a na koniec pierwszego półrocza br. wykonana nadwyżka operacyjna wyniosła 2.887.543 zł. Była ona jednak znacznie niższa od nadwyżek operacyjnych osiąganych w analogicznym okresie lat ubiegłych.

Zachowana została również w pierwszym półroczu br. relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednak pomimo formalnego spełnienia tej relacji, Skład Orzekający kwestionuje realistyczność prognozy i prawidłowość wyliczenia wskaźnika z art. 243 ww. ustawy w związku z nieodpowiadającą prawidłowej kwocie, zaplanowaną wysokością wydatków na obsługę długu w 2022 r. W odniesieniu do budżetu zostało to opisane powyżej i ma przełożenie na wieloletnią prognozę finansową Gminy. Łączna kwota wydatków na obsługę długu w latach 2022 – 2035 wykazana w poz. 2.1.3 prognozy ma wynieść 8.955.000 zł. Jednakże z uwagi na nieprawidłowości w planowaniu wydatków z tego tytułu w 2022 r. budzi uzasadnione obawy prawidłowość wyliczenia tych kwot w pozostałych latach prognozy długu. Stanowiąca wydatki bieżące kwota obsługi długu ma wpływ na wyliczenie relacji z art. 242 oraz art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i gdy jest nieprawidłowa świadczy o braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej. Skład Orzekający przypomniał, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia.

Ponadto Skład stwierdził, że w wieloletniej prognozie finansowej Gminy zawarto m.in. prognozowane w kolejnych latach, począwszy od roku 2023, wysokie kwoty nadwyżek operacyjnych budżetu. I tak kwota nadwyżki operacyjnej w 2023 r. ma wynieść aż 3.807.000 zł, wobec planowanego deficytu operacyjnego w bieżącym roku w kwocie -571.764,41 zł, co uwzględniając aktualne uwarunkowania makroekonomiczne może być niezwykle trudne do wykonania, a jednocześnie realizowane nadwyżki operacyjne będą bardzo istotne dla możliwości spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych i spłaty zobowiązań.

Skład Orzekający przeanalizował również zadłużenie Gminy i uznał planowany poziom długu jako bardzo wysoki. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że łączna kwota zobowiązań Gminy na dzień 30 czerwca 2022 r.

wyniosła 22.713.175,29 zł, co stanowiło 30,9 % planowanych dochodów w 2022 roku, jednak zadłużenie Gminy w 2022 r. ma wzrosnąć do kwoty 31.754.330,40 zł i stanowić 43% w stosunku do dochodów ogółem budżetu Gminy według stanu na koniec I półrocza br. Wskaźnik procentowy zadłużenia byłby wyższy, gdyby nie występujące w tym roku dochody z tytułu Programu 500+ oraz Funduszu Pomocy. Według danych na dzień 30 czerwca br. w następnym - 2023 roku dług Gminy ma wynieść już 35.909.330,40 zł, co stanowić będzie aż 55,3% planowanych dochodów ogółem. Zgodnie z kwartalnym sprawozdaniem o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, na koniec IV kwartału 2021 r. stan zadłużenia Gminy wynosił 21.582.075,29 zł i w bardzo krótkim okresie, bo już na koniec 2023 roku, ma wzrosnąć aż o 66 % w stosunku do 31 grudnia 2021 r.

Skład Orzekający przypomniał, że negatywną opinię w materii wysokiego zadłużenia i tendencji do dalszego zadłużania Gminy Wilkowice wyraził w uchwale Nr 4200/II/42/2022 z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Wilkowice wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Od tej pory w światowej i krajowej gospodarce nastąpiły drastyczne zmiany uwarunkowań społeczno-ekonomicznych zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. - takich jak m.in. wzrost inflacji, podniesienie stóp procentowych – co wpływa na podstawy planowania dochodów i wydatków budżetowych, szczególnie bieżących, które muszą być urealniane. Skład wskazał na wydatki na zakup energii /§426/, które na dzień 30 czerwca 2022 r. zaplanowano w kwocie 2.061.263 zł, a wykonano w kwocie 1.300.209,10 zł, co stanowiło 63% planu. Skład Orzekający zasygnalizował więc, że winna zostać dokonana przez Organy Gminy szczegółowa analiza treści obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wilkowice, uwzględniająca konieczność zachowania ustawowego postulatu realistyczności prognozy, wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający przypomniał również o obowiązku niezwłocznego ogłaszania przez wójta uchwały budżetowej i rocznego sprawozdania z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Skład stwierdził, że obowiązku tego nie dopełniono w Gminie Wilkowice wobec sprawozdania rocznego za 2021 rok. W związku z powyższym publikacja tego dokumentu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego winna zostać dokonana niezwłocznie.

Zaskarżonej uchwale Wójt Gminy Wilkowice zarzucił, że Skład Orzekający, wydając opinię, dokonał wybiórczej analizy przedstawionej informacji oraz wziął pod uwagę wyniki kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Wilkowice przeprowadzonej przez Inspektorów

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 września 2022 r. znak WK-610/16/4/22.

Wójt Gminy Wilkowice nie zgadza się z opinią Składu, że władze Gminy zignorowały fakty ustalone przez Inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej, jak również z faktem rażącego niedoszacowania wydatków na obsługę długu. Wójt wyjaśnił, że z chwilą uchwalania budżetu na rok 2022 oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022 – 2035 obowiązywały stopy procentowe na dużo niższym poziomie, a kwota zabezpieczona w budżecie w wysokości 400.000,00 zł była pierwotnie wystarczająca. Pierwszej korekty na zabezpieczenie wyższej kwoty na obsługę długu dokonano na posiedzeniu Rady Gminy Wilkowice w dniu 31 maja br., podnosząc ją do kwoty 653.000,00 złotych. Kolejna zmiana dokonana została na sesji Rady Gminy Wilkowice w dniu 31 sierpnia br., podczas której uchwalono wzrost kwoty na obsługę długu do 753.000,00 zł. Wójt wskazał też, że wyliczona, na wniosek prowadzonej kompleksowej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, kwota odsetek była zgodna z obowiązującymi stopami procentowymi na dzień 30 kwietnia br. Jednakże obecnie kwota ta jest już niewystarczająca i wymaga korekty. Na posiedzeniu Rady Gminy w dniu 28 września br. została wprowadzona kolejna zmiana w planie wydatków na obsługę długu w roku 2022 i w latach następnych, zgodnie z obowiązującymi na dzień 26 września br. stopami procentowymi. Według obecnego stanu kwota na obsługę długu w roku 2022 została zabezpieczona w wysokości 1.303.000,00 zł. Wójt zauważył, że może to być kwota niewystarczająca w roku bieżącym i trzeba będzie dokonać kolejnych zmian w planie. Powodem tego jest nieprzewidywalność z jaką następują podwyżki stóp procentowych w roku bieżącym, zmieniając się jedenaście razy w przeciągu zaledwie 6 miesięcy. Wójt Gminy podniósł, że jeżeli kwota obsługi długu miałyby, co do zasady, być podnoszona każdorazowo wraz z podwyżką stóp procentowych, to w międzyczasie musiałyby się odbyć co najmniej 6 nadzwyczajnych posiedzeń Rady Gminy. Wójt wyjaśnił też, że najpierw kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, a następnie kontrola Najwyższej Izby Kontroli, spowodowały bardzo duże obciążenie głównie wydziału księgowości, a zaangażowanie pracowników utrudniało normalną pracę Urzędu Gminy.

Reasumując tę kwestię, Wójt zaznaczył, że wprowadzone do budżetu na rok 2022 oraz do Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022 – 2035 kwoty wydatków na obsługę długu na poziomie niższym niż wyliczone podczas kontroli, spowodowane były ciągle zmieniającymi się stopami procentowymi i ciągłym wzrostem odsetek.

Następnie, w odniesieniu do realizacji dochodów ze sprzedaży mienia, Wójt wyjaśnił, że wzrost wydatków ponoszonych przez osoby fizyczne oraz przedsiębiorców powoduje zmniejszenie zainteresowania zakupem gruntów przez podmioty zewnętrzne a także zniechęcenie Radnych Gminy

do sprzedaży gruntów. Przekłada się to na niski stopień realizacji dochodów ze sprzedaży majątku. Wójt zadeklarował, że Gmina w drugim półroczu br. dokona korekty planu dochodów z ww. źródła.

W złożonym odwołaniu Wójt podkreślił, że gmina od 2017 roku nieprzerwanie realizuje projekt pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Wilkowice w wyznaczonych obszarach aglomeracji” o całkowitej wartości zadania 83.237.440,00 zł. Ujemne wykonanie planu dochodów pojawia się wyłącznie w dziale 010, rozdziale 01044, paragrafie 6257 i dotyczy właśnie tego zadania. Na koniec pierwszego kwartału wykonanie wynosiło -1.017.160,26 zł, natomiast na koniec drugiego kwartału wynosiło -408.051,03 zł. W odwołaniu Wójt wskazał też, że według wyjaśnień pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej nie ma potrzeby dokonywania korekt sprawozdań Rb-27S i Rb-28S. Ujemna kwota wynikała ze zwrotu niewykorzystanej dotacji – zaliczki, która wpłynęła na konto w dniu 27 września 2021 roku i zgodnie z umową o dofinansowanie Gmina miała czas na jej wykorzystanie 120 dni. W związku z tym, iż wykonawca, w pierwotnie zadeklarowanym terminie, nie wykonał zaplanowanych robót budowlanych i nie wystawił faktur na powyższą kwotę, gmina miała obowiązek, zgodnie z umową, dokonać zwrotu niewykorzystanej dotacji. W dniu 20 stycznia br. dokonano zwrotu dotacji – zaliczki w wysokości 1.017.160,26 zł. Sytuacja ta wystąpiła na przełomie dwóch lat budżetowych, dlatego też pojawiły się kwoty ujemne w wykonaniu paragrafu 6257.

W kwestii uzyskania niższej niż w poprzednich latach nadwyżki operacyjnej Wójt poinformował, że zmniejszenie nadwyżki operacyjnej w roku bieżącym jest systematycznie monitorowane a jej wystąpienie spowodowane jest wieloma czynnikami. Z odwołania wynika, że prognozowane nadwyżki operacyjne w kolejnych latach budżetowych ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej wynikają z zaplanowanych oszczędności w wydatkach bieżących, aby Gmina mogła dokonywać w terminach spłat zobowiązań już zaciągniętych i nie planowała kolejnego zadłużania się.

Odnosnie poziomu zadłużenia Wójt Gminy zaznaczył, że w trzecim kwartale gmina dokonała spłat rat kredytów i pożyczek w wysokości 869.450,00 zł oraz zaciągnęła pożyczkę w wysokości 600.000,00 zł, a zatem zadłużenie na koniec trzeciego kwartału 2022 r. wyniesie 22.443.725,29 zł. Do końca br. gmina planuje jeszcze spłacić zobowiązania z lat ubiegłych w wysokości 26.950,00 zł oraz otrzymać drugą transzę pożyczki w wysokości 125.000,00 zł. Rada Gminy podjęła również uchwałę o zaciągnięciu kredytu na sfinansowanie deficytu w wysokości 3.000.000,00 zł. Z chwilą zaciągnięcia całego kredytu i pożyczki oraz po dokonaniu spłat rat pożyczek w czwartym kwartale planowane zadłużenie gminy na koniec 2022 roku wyniesie 25.541.775,29 zł, wobec wykazanego w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r. długu w kwocie

31.754.330,40 zł. Po uwzględnieniu zmian i dokonaniu korekty rozchodów, zadłużenie w roku 2023 wyniesie 29.646.775,29 zł, wobec wykazanego stanu - 35.909.330,40 zł, co stanowić będzie 42,67% prognozowanych dochodów ogółem w roku 2023 (zgodnie z uchwałą nr XLVI/440/2022 z dnia 28 września 2022 r.).

Wójt zadeklarował, że w związku ze zmianami uwarunkowań makroekonomicznych oraz społeczno-ekonomicznych, jakie nastąpiły w gospodarce krajowej, dokonane zostanie urealnienie planowanych dochodów i wydatków w Wieloletniej Prognozie Finansowej i wyjaśnił, że w dniu 3 października 2022 r. przekazał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach sprawozdanie z wykonania budżetu za 2021 r., celem jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie Wójta Gminy Wilkowice opinia II Składu Orzekającego w przedmiocie wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 roku jest krzywdząca i kładzie się cieniem na podejmowane działania, jak też na ich wymierne efekty w postaci zrealizowanych zadań o charakterze publicznym. Opinia koncentruje się na wykazaniu uchybień o charakterze formalnym, pomijając dokonania samorządu w obszarze realizacji inwestycji publicznych. Skutkiem kategoriycznych wniosków zawartych w powołanej opinii jest wywołanie mylnego przekonania, co do złej gospodarki finansowej gminy i jej zadłużenia.

Reasumując, Wójt Gminy Wilkowice wyjaśnił, że ma świadomość, że rola organu powołanego do weryfikacji prawidłowości realizowanych operacji, skutkuje potrzebą sygnalizacji ujawnionych nieprawidłowości, jednak ich ocena winna uwzględniać potrzebę gradacji skali nieprawidłowości, w szczególności w relacji do osiągniętych efektów. Wójt Gminy wniósł o wydanie pozytywnej z uwagami lub zastrzeżeniami opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Wilkowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.

Rozpatrując odwołanie Wójta Gminy Wilkowice, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, po dokonaniu analizy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Wilkowice za pierwsze półrocze 2022 r., uznało, że złożone odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Kolegium Izby zaznacza, że opiniodawcza działalność regionalnych izb obrachunkowych nie koncentruje się wyłącznie na formalnym badaniu dokumentów, ale stanowi szeroką ocenę realizacji przez j.s.t. procesów finansów publicznych. Wydawane opinie wyrażają stanowisko składu orzekającego w określonym zakresie, sformułowane nie tylko w oparciu o kryteria prawne, ale także inne, w szczególności ekonomiczne czy gospodarcze.

Przedkładane do zaopiniowania w trakcie roku budżetowego informacje o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, w odróżnieniu od sprawozdań z wykonania budżetu, opiniowanych po zakończeniu roku budżetowego, to dokumenty dotyczące nie tylko wykonania budżetu w ujęciu ścisłym, ale także planu, którego realizacja będzie kontynuowana w drugim półroczu. Z tego względu informacje o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze nie powinny ograniczać się do przedstawienia danych w zakresie planu i wykonania budżetu, ale winny także wskazywać dostrzegane problemy w zakresie realizacji budżetu oraz zamierzenia władz jednostki dotyczące drugiego półrocza. Zasadne jest więc również, aby skład orzekający, opiniując przedłożoną informację, zwrócił uwagę na te elementy planu i wykonania budżetu, które wymagają poprawy a także wskazał działania niezbędne do wprowadzenia, aby roczna realizacja budżetu mogła być oceniona pozytywnie.

Zdaniem Kolegium, II Skład Orzekający słusznie więc nie ograniczył się do oceny wyłącznie wykonania, ale ocenił przedłożoną przez Wójta Gminy Wilkowice informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze z szerszej perspektywy, mając na względzie realizację budżetu w ujęciu rocznym.

W ocenie Kolegium Izby właściwe było też uwzględnienie w wydanej opinii informacji wynikających z wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 września 2022 r., które dotyczyły realistyczności wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022 – 2035 oraz budżetu Gminy Wilkowice na 2022 rok. Skład orzekający, opiniując informację o przebiegu wykonania budżetu, nie musi ograniczać się wyłącznie do przedłożonych przez organ wykonawcy j.s.t. dokumentów, ale może brać pod uwagę także informacje wynikające z innych wiarygodnych dokumentów, dotyczące sytuacji finansowej jednostki. Zasadne było więc sformułowanie w opinii o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze zarzutu dotyczącego przyjęcia w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej planowanych wydatków na obsługę długu w kwotach niższych od należnych na podstawie zawartych umów o kredyty i pożyczki, tym bardziej, że pomimo stwierdzenia tych nieprawidłowości w protokole kontroli podpisanym 15 lipca 2022 r., do dnia wydania opinii przez Skład Orzekający, tj. do 22 września 2022 r. plan wydatków na obsługę długu nie został odpowiednio zwiększony. Należy też zauważyć, że wątpliwości dotyczące realistyczności wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wilkowice na lata 2022-2035 II Skład Orzekający wskazywał już w uchwale Nr 4200/II/42/2022 z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie opinii negatywnej - o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Wilkowice wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

Za istotną nieprawidłowość, wpływającą na wydanie negatywnej opinii, Kolegium uznaje również dokonanie w pierwszym półroczu 2022 r. wydatków z tytułu zwrotu niewykorzystanej dotacji (zaliczki) otrzymanej w 2021 r., które nie zostały zaplanowane w budżecie. Jak wynika z części opisowej opiniowanej informacji (str. 18), Gmina Wilkowice dokonała w dniu 20 stycznia 2022 r. operacji zwrotu dotacji w wysokości 1.017.160,23 zł, którą ujęto jako zmniejszenie dochodów 2022 roku. Spowodowało to wykazanie w opiniowanej informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r. ujemnego wykonania dochodów w dziale 010, rozdziale 01044, paragrafie 6257. Jak słusznie wskazuje II Skład Orzekający w uchwale Nr 4200/II/121/2022, taki zwrot dotacji powinien stanowić wydatek j.s.t., wymagający zaplanowania w budżecie. Dokonanie wydatków niezaplanowanych w budżecie narusza jedną z podstawowych zasad gospodarki finansowej, tj. zasadę planowości wydatków, wyrażoną w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych a także w przepisach art. 44 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 tej ustawy.

We wniesionym odwołaniu Wójt Gminy Wilkowice informuje o zmianach budżetu dokonanych w celu urealnienia przyjętych w nim wielkości, które miały miejsce w drugim półroczu, po wydaniu opinii przez II Skład Orzekający. Wójt wskazuje też na przewidywane zmiany budżetu na 2022 rok, których dotychczas nie wprowadzono. Informuje m.in. o tym, że na sesji Rady Gminy Wilkowice w dniu 28 września 2022 r. zwiększono plan wydatków na obsługę długu. Wskazuje również, że w związku ze zmianą sytuacji gospodarczej będzie zmniejszony plan dochodów ze sprzedaży majątku. Z treści odwołania wynika też, że Wójt przewiduje w oparciu o obecne informacje, że zadłużenie Gminy na koniec 2022 roku i na koniec 2023 roku będzie niższe niż kwoty długu wskazane w wieloletniej prognozie finansowej Gminy. Należy jednak zaznaczyć, że Skład Orzekający nie mógł wziąć pod uwagę takich informacji, które nie wynikały z wprowadzonych zmian do budżetu i wieloletniej prognozy finansowej i nie były opisane w przedstawionej przez Wójta Gminy informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.

W tej sytuacji Skład Orzekający słusznie więc uznał, że uchwała w sprawie opinii o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze to odpowiedni dokument, który powinien wskazać organom Gminy Wilkowice na konieczność dokonania działań korygujących gospodarkę finansową Gminy w drugim półroczu. Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały Składu, opinia o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze jest nie tylko okresową jego oceną, ale na jej podstawie winny być formułowane wnioski odnośnie potrzeby dokonania korekt w uchwale budżetowej wraz z prognozą kwoty długu oraz wdrożenia działań oszczędnościowych i naprawczych przez organy

gminy, które mogą wpłynąć na poprawę wykonania budżetu w drugim półroczu roku budżetowego i pozwolą na jego pozytywną roczną ocenę.

Mając na uwadze wszystkie wskazane powyżej okoliczności Kolegium Izby stwierdziło, że w analizowanej sytuacji wydanie przez II Skład Orzekający negatywnej opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Wilkowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 roku było uzasadnione. Kolegium Izby uznało więc, że złożone odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie i postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje od niej skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej