



Uchwała Nr 4200/I/172/2022

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 30 września 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Brenna informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 roku

Na podstawie art. 13 pkt 4, art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk
Członkowie Krystyna Zawiślak
 Bernadeta Dziędziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Brenna** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 roku - **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 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 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2022 r. 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 r. o finansach publicznych,
- 2) informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze 2022 r. dotyczącą jednostek, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 265 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2022 roku.

Dokonując oceny przedłożonego dokumentu Skład uwzględnił przede wszystkim fakt realizowania przez Gminę Brenna programu postępowania naprawczego w latach 2021 – 2022, przyjętego uchwałą Nr XXIII/215/21 Rady Gminy Brenna z dnia 4 marca 2021 r. Na tej podstawie przy uchwalaniu budżetu na 2021 r. i wieloletniej prognozy finansowej powołano się na art. 240a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 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. Taka opinia - pozytywna z zastrzeżeniami - I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Nr 4200/I/54/2021 o programie postępowania naprawczego dla Gminy Brenna została wydana w dniu 22 marca 2021 r.

Skład Orzekający ustalił i zważył, co następuje:

1. 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, jednakże istotnym mankamentem przedłożonej Informacji półrocznej jest brak szczegółowego odniesienia się do przebiegu realizacji programu postępowania naprawczego w Gminie Brenna, który z założenia winien mieć fundamentalny wpływ na planowaną poprawę sytuacji finansowej tej jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym osiągnięte efekty oraz trudności związane z jego realizacją winny być sukcesywnie przedstawiane organowi stanowiącemu gminy. Nie wyczerpuje tego wymogu lakoniczne odniesienie się do powyższego problemu zamieszczone w początkowej części Informacji.
2. W informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2022 r. 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 w oparciu o dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych, sporządzonych na podstawie:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 144),
- rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.).

Wśród tych danych występują jednak nieprawidłowości i nieścisłości zasygnalizowane w pkt 7. niniejszego uzasadnienia, gdzie zostały sformułowane stosowne zastrzeżenia do opinii.

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2022 roku przedstawiała się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości 33.121.299,77 zł, tj. 54,4 % planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości 29.226.558,88 zł, tj. 39,4 % planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2022 roku był dodatni i wyniósł 3.894.740,89 zł, wobec planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetowego w wysokości -13.371.146,20 zł.

4. W uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, pomimo faktu realizowania programu postępowania naprawczego przez Gminę Brenna w bieżącym roku, 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 przychody z art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 tej ustawy. Podobnie na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o powyższe przychody, z tym, że w roku 2022 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody z tytułu wolnych środków z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co wynika z art. 9 ust. 1 ustawy z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927). Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym, zaś w przypadku równoważenia wydatków bieżących środkami z art. 217 ust. 2 pkt 8, ocena spełnienia tej zasady za rok poprzedzający rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami.

Wykonana nadwyżka operacyjna wyniosła na koniec I półrocza br. 4.144.234,09 zł przy planowanej wysokości takiej nadwyżki w kwocie 349.124,80 zł.

5. Zachowana została również w pierwszym półroczu roku budżetowego relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego

w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym (w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową) nie mogą być wyższe, niż dopuszczalny wskaźnik ustalony dla danego roku. Skład w tym miejscu zwraca uwagę, że regulacje powyższe uległy istotnym zmianom na mocy art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. w sprawie o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964).

6. 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 2022 r. wyniosła 27.010.096,17 zł, co stanowiło 44,4 % planowanych dochodów w 2022 roku.

7. Dokonując oceny przedłożonej Informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Brenna za pierwsze półrocze 2022 roku I Skład Orzekający postanowił wydać pozytywną opinię o tym dokumencie, jednak uwarunkowaną niezwykle istotnymi zastrzeżeniami, które są związane zarówno z występującymi zagrożeniami dot. kształtowania się aktualnej kondycji finansowej tej jednostki, jak również z licznymi niespójnościami i błędami występującymi w treści uchwały budżetowej, uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w sprawozdawczości budżetowej. Dokumenty te w dużej części utraciły swoją aktualność przede wszystkim ze względu na fakt braku podjęcia stosownych uchwał organu stanowiącego w zakresie zmian budżetu i zmian wieloletniej prognozy finansowej po dniu 30 czerwca 2022 r. W związku z zaistniałą sytuacją zachodzi potrzeba niezwłocznego urealnienia tych danych, co winno być wzięte pod uwagę przez organy gminy przy wykonywaniu ustawowych obowiązków w okresie pozostałej części roku budżetowego. Uwzględniając powyższe uwarunkowania I Skład Orzekający postanowił sformułować następujące zastrzeżenia:

- Przede wszystkim Skład stwierdził nieprawidłowości związane z wykazywaną w planie budżetu na dzień 30 czerwca 2022 r. kwotą przychodów ogółem w wysokości 17.092.082,20 zł, pochodzących z dwóch źródeł wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych, tj. wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu oraz niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, albowiem nie doprowadzono do ich zgodności z danymi wynikających ze złożonego bilansu z wykonania budżetu za rok 2021. Nieprawidłowo również wykazano na koniec półrocza br. wysokość kwoty przychodów pochodzących ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Skład sygnalizuje również, że z informacji jakimi dysponuje tut. Izba wynika, iż częściowa korekta tych wielkości miała być dokonana dopiero w uchwale Rady Gminy Brenna Nr XLIII/347/22 z dnia 15 września 2022 r., która jest w dacie wydania niniejszej opinii przedmiotem badania nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. Nieprawidłowości powyższe miały również wpływ na błędne dane wykazane w złożonym sprawozdaniu NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za II kwartał br., gdzie wykazano częściowo błędne kwoty dot. przychodów. Zaistniałe nieprawidłowości miały również wpływ na niewłaściwe wskazanie kwot poszczególnych źródeł finansowania deficytu budżetowego, stosownie do wymogów wynikających z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym, na podstawie procedur określonych w ww.

ustawie, niezwłocznie powinny zostać dokonane odpowiednie zmiany w uchwałach Rady Gminy Brenna, dostosowujące kwoty poszczególnych źródeł finansowania deficytu do aktualnych realiów finansowych;

- Istotną okolicznością wynikającą z przedłożonych dokumentów jest fakt niezrealizowania w pierwszym półroczu roku budżetowego dochodów ze sprzedaży majątku planowanych w kwocie 1,3 mln zł, natomiast ich realizacja w tym roku będzie miała istotny wpływ na możliwość spełnienia ustawowej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a Skład przypomina, że począwszy od projektów uchwały w sprawie budżetu gminy na rok 2023 i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na okres od roku 2023 do końca obowiązywania prognozy, Gmina Brenna będzie zobligowana do spełniania wszystkich wymogów określonych w ustawie o finansach publicznych, wobec upływu z dniem 31 grudnia 2022 r. okresu realizacji programu postępowania naprawczego realizowanego w tej jednostce finansowej;

- Dokonując oceny przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r. Skład dostrzegł również występujące zagrożenia, związane z wykonywaniem budżetu, które winny być uwzględnione przez organy gminy przy wykonywaniu ustawowych obowiązków w pozostałej części bieżącego roku budżetowego. Przede wszystkim Skład Orzekający stwierdził wysokie, bo sięgające 64,1% wykonanie wydatków na obsługę długu (rozd. 75702) za I półrocze 2022 roku, co może świadczyć o niedoszacowaniu wydatków z tego tytułu albo braku bieżącego monitorowania wykonania planu tych wydatków do zmieniających się uwarunkowań na rynkach finansowych. Stan taki wymaga podjęcia pilnej analizy aktualnej sytuacji w tym obszarze i wprowadzania stosownych urealnień planu budżetu w tym zakresie. Skład sygnalizuje w tym miejscu po raz kolejny (wzorem poprzednich opinii wydawanych w minionych latach), że zadłużenie Gminy Brenna utrzymuje się w dalszym ciągu na bardzo wysokim poziomie i jego sukcesywne zmniejszanie, przede wszystkim w oparciu o założenia realizowanego programu postępowania naprawczego, wymagać będzie odpowiedzialnych i systematycznych działań obu organów tej jednostki samorządu terytorialnego. Jest to niezwykle istotne, gdyż w kolejnych latach, aż do roku 2031 roku, konieczne będzie regulowanie spłat zobowiązań już zaciągniętych, których roczna wysokość oscyluje wokół poziomu przekraczającego na ogół 3 mln zł, co może być dla gminy niezwykle trudne do zrealizowania w obliczu bardzo niestabilnych uwarunkowań makroekonomicznych, skutkujących przede wszystkim skokowym wzrostem kwot wydatków bieżących i znacznie rosnącymi kosztami obsługi zadłużenia;

- Skład zauważył także nieprawidłowości mające miejsce w toku wykonywania budżetu w I półroczu br., w szczególności wynikające z danych zaprezentowanych w przedłożonej Informacji oraz w sprawozdaniu Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Nieprawidłowości te polegają na wykazaniu ujemnego wykonania dochodów w dziale 630, w rozdziale 63095, w paragrafie 6207 w kwocie -357.000 zł, co jak wyjaśniono w sprawozdaniu opisowym, wynika ze zwrotu części zaliczki, która nie została wykorzystana w roku 2021 na realizację projektu: "Rowerem przez Beskidy-etap I"/s.12/. Skład Orzekający wskazuje, że zwrot dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości stanowi operację finansową wymagającą zaplanowania w budżecie odpowiedniego wydatku jednostki samorządu terytorialnego, klasyfikowanego we właściwym paragrafie wydatkowym dot. wydatków majątkowych, w zależności

od okoliczności zwrotu dotacji (w tym przypadku w § 666 lub w § 669). Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający przypomina, 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. Z kolei zgodnie z 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 analizy danych wynikających z przedłożonej Informacji półrocznej oraz z danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych wynika ponadto, że w najbliższym czasie winna zostać dokonana przez organy gminy szczegółowa analiza treści obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Brenna, uwzględniająca konieczność zachowania ustawowego postulatu realistyczności prognozy, wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Uchwała ta winna również spełniać wymóg wynikający z 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. Skład wskazuje także na konieczność dokonania analizy tego dokumentu pod kątem uwzględnienia w treści prognozy odpowiednich danych wynikających z aktualnych wytycznych Ministra Finansów w zakresie wskaźników makroekonomicznych;

- Skład Orzekający podkreśla dodatkowo, że ze względu na zachodzące zmiany uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, takich jak m.in. wzrost inflacji, podniesienie stóp procentowych - podstawy planowania dochodów i wydatków budżetowych (szczególnie bieżących), będą musiały zostać zweryfikowane przez tę jednostkę samorządu terytorialnego i ulec stosownej zmianie w drugim półroczu roku budżetowego;

- Istotnym mankamentem przedłożonej Informacji półrocznej jest również brak szczegółowego odniesienia się do przebiegu realizacji programu postępowania naprawczego w Gminie Brenna, który z założenia winien mieć fundamentalny wpływ na planowaną poprawę sytuacji finansowej tej jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym osiągnięte efekty oraz trudności związane z jego realizacją winny być sukcesywnie przedstawiane organowi stanowiącemu gminy. Nie wyczerpuje tego wymogu lakoniczne odniesienie się do powyższego problemu zamieszczone w początkowej części Informacji. Ponadto w niektórych zestawieniach zaprezentowano jedynie dane dot. strony wydatkowej budżetu z pominięciem analizy strony dochodowej;

- Skład Orzekający formułując niniejszą opinię przypomina również, że zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 13 ust. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Skład stwierdził, że

obowiązku tego nie dopełniono w Gminie Brenna w szczególności wobec sprawozdań rocznych za lata 2020 i 2021. W związku z powyższym publikacja tych dokumentów w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego winna zostać dokonana niezwłocznie.

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