



Uchwała Nr 4200/I/167/2021

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 29 września 2021 r.

w sprawie: opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Brenna informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 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 2021 r. poz. 305) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Krystyna Zawiślak
Bernadeta Dziędziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Brenna** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 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 2021 r. poz. 305), przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2021 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 2021 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 2021 roku.

Przy sporządzaniu opinii Skład posiłkował się również wynikami kontroli doraźnej w zakresie długu publicznego i wykonania wniosków pokontrolnych w Urzędzie Gminy Brenna, przeprowadzonej w dniach od 23 czerwca 2021 r. do dnia 13 lipca 2021 r. przez Inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, która objęła również swoim zasięgiem realizację budżetu gminy w pierwszym półroczu 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 roku o finansach publicznych.
2. W informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2021 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:
 - a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze roku budżetowego, w szczególności 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 informacje zostały oparte na danych wykazanych w sprawozdaniach 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 z późn. zm.),
- rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396).

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2021 roku przedstawia się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości 39 286 553,52 zł, tj. 60,1 % planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości 29 225 658,39 zł, tj. 47,7 % planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2021 roku był dodatni i wyniósł 10.060.895,13 zł, wobec planowanej w uchwale budżetowej nadwyżki budżetowej w wysokości 4.062.170,59 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. 3.044.727,45zł, wobec planowanej nadwyżki w wysokości 3.203.044,00 zł.

5. W pierwszym półroczu roku budżetowego nie była zachowana 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. Powyższa okoliczność jest związana z faktem realizowania przez Gminę Brenna programu postępowania naprawczego na lata 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/54/2001 o programie postępowania naprawczego dla Gminy Brenna została wydana w dniu 22 marca 2021 r.

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 2021 roku wyniosła 31.385.142,44 zł, co stanowiło bardzo wysoki poziom, tj. 48,0 % planowanych dochodów w 2021 roku.

Dokonując oceny przedłożonego dokumentu I Skład Orzekający zobligowany był wyrazić negatywną opinię o sporządzonej przez Wójta Gminy Brenna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Brenna za pierwsze półrocze 2021 roku. Przedstawione powyżej niektóre dane liczbowe mogłyby wskazywać na stosunkowo poprawny sposób realizację budżetu, jednakże dokonana przez Skład Orzekający ocena tego procesu nie mogła być sformułowana z pominięciem ustaleń dokonanych w toku przeprowadzonej kontroli w tej jednostce samorządu terytorialnego, co zasygnalizowano we wstępie do niniejszego uzasadnienia. Z informacji uzyskanych w toku tej kontroli przez inspektorów tut. Izby wynika jednak bardzo niepokojący i niekorzystny obraz związany ze sposobem realizacji budżetu w 2021 r.

Wydając przedmiotową opinię I Skład Orzekający kierował się przede wszystkim następującymi przesłankami:

W toku wykonywania budżetu w pierwszym półroczu 2021 r., uchwalonego w dniu 29 marca 2021 roku uchwałą Nr XXIV/217/21 Rady Gminy Brenna, występowały w dalszym ciągu liczne nieprawidłowości wynikające z konsekwencji związanych z brakiem terminowej spłaty do końca 2019 r. kredytu krótkoterminowego zaciągniętego w Mikołowskim Banku Spółdzielczym w Mikołowie przez Gminę Brenna w kwocie 5.000.000,00 zł. Zobowiązanie to zostało spłacone dopiero w roku 2020 r., jednakże ze środków pochodzących i innego tytułu dłużnego, tj. z pożyczki zaciągniętej na podstawie umowy zawartej z instytucją pozabankową, tj. BFF S.A Polska, co spowodowało w efekcie wystąpienie znamion istotnego naruszenia prawa, polegającego na niespełnieniu już w roku 2020 relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) 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). W zaistniałej sytuacji właściwy organ nadzoru – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - po przeprowadzeniu stosownych procedur, zmuszony był dwukrotnie wzywać Gminę Brenna do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach do zaopiniowania. Taki program w sposób skuteczny został uchwalony przez Radę Gminy Brenna dopiero w dniu 4 marca 2021 r. uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XXIII/215/21 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022.

Najważniejszą negatywną okolicznością wynikającą z pozyskanych w toku kontroli informacji jest zarzut polegający na tym, że część danych przyjętych za podstawę uchwalonego programu postępowania naprawczego była zaprezentowana w sposób nierzetelny i częściowo niezgodny z aktualną wówczas sytuacją finansową gminy. Przekłada się to w sposób bezpośredni na przebieg realizacji budżetu 2021 r. Przede wszystkim należy stwierdzić, że zgodnie z zawartymi umowami na dzień 31 grudnia 2020 r. zobowiązanie Gminy Brenna wobec BFF Polska S.A. wynosiło 6.000.000,00 zł, a nie jak podano w programie naprawczym (na str. 32.) 5.000.000,00 zł, zaś całkowite zadłużenie na ostatni dzień 2020 r. wyniosło 32.718.892,00 zł, a nie jak podano na str. 30. programu kwotę 31.718.892,00 zł. Różnicę na kwotę 1.000.000,00 zł stanowiła faktyczna wartość zobowiązania z tytułu pożyczki nr 21115817091120 na kwotę 6.000.000,00 zł z terminem płatności do dnia 31 grudnia 2020 r. (skompensowaną pożyczką nr 211158170911220).

W miesiącu styczniu 2021 r. (brak daty na umowie, wg harmonogramu spłat odsetki naliczano od 4 stycznia 2021 r.) zaciągnięto kolejną pożyczkę nr 211158170941220, którą jak wynikało z oświadczenia o potrąceniu, potrącono zobowiązanie wynikające z umowy nr 211158171131120. Nie wystąpiono do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z wnioskiem o wydanie stosownej opinii w trybie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W informacji o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych oraz zestawienie udzielonych gwarancji i poręczeń - stan zobowiązań na dzień 31 grudnia 2020 roku - podano nieprawidłową kwotę stanu zobowiązania finansowego, którą zaniżono o 1.000.000,00 zł z tytułu pożyczki zaciągniętej na podstawie ww. umowy nr 211158171131120 zawartej z BFF Polska S.A na kwotę 6.000.000,00 zł. Stąd też wystąpiła niezgodność w wyliczeniu kwoty długu o 1.000.000,00 zł.

Ponadto w 2021 r. zaciągano pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez ustalenia takiego limitu przez Radę Gminy Brenna, gdyż uchwała budżetowa nie zawierała upoważnienia do zaciągania zobowiązań finansowych na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego. Stwierdzono to w stosunku do następujących umów:

- pożyczki nr 211158170941220 z dnia 4 stycznia 2021 r. na kwotę 6.000.000,00 zł
- pożyczki nr 211158170630121 na kwotę 6.500.000,00 zł,
- pożyczki nr 211158170780221 na kwotę 6.000.000,00 zł,
- pożyczki nr 211158170890321 na kwotę 6.000.000,00 zł,
- pożyczki nr 211158170730421 na kwotę 5.000.000,00 zł

(na umowach pożyczek brak było daty ich zawarcia).

Wszystkie zobowiązania z tytułu ww. pożyczek w 2021 r. rozliczane były poprzez dokonanie potrącenia kolejną pożyczką, za wyjątkiem pożyczki nr 211158170730421, która została spłacona ze

środków pochodzących z obligacji wyemitowanych w 2021 r, jednakże w planie budżetu 2021 r. oraz w wieloletniej prognozie finansowej nie ujęto wszystkich wydatków poniesionych na prowizje i odsetki od krótkoterminowych pożyczek zaciągniętych w 2021 r. na podstawie umów z BFF Polska S.A. oraz wydatków na prowizję i odsetki.

Bardzo istotną negatywną okolicznością obrazującą przebieg realizacji budżetu w pierwszej połowie 2021 r. jest również sposób wykorzystywania środków pozyskanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, jako środków na inwestycje. Gmina Brenna uzyskała m.in. w 2021 r. kwotę 8.170.194,00 zł. Do budżetu jako dochody wprowadzono tylko kwotę 1.476.000,00 zł. Z ustaleń dokonanych w toku kontroli wynika, że środki te były przeznaczane w części na inne cele, niezgodne z ich przeznaczeniem (regulowanie bieżących zobowiązań finansowych gminy).

Nieprawidłowo została ustalona wysokość rozchodów budżetu na 2021 r. gdyż z umów kredytów i pożyczek oraz biorąc pod uwagę zaległe raty z 2020 r. wartość rozchodów powinna wynosić 10.253.498,80 zł, natomiast ujęto je w kwocie jedynie 9.453.499,00 zł, co wynikało z uchwały budżetowej nr XXIV/217/21 Rady Gminy Brenna z dnia 29 marca 2021 r. Taka wartość rozchodów wykazana została po stronie planu w sprawozdaniu Rb-NDS za I kw. 2021 r. oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej przyjętej uchwałą nr XXIV/216/21 Rady Gminy Brenna z 29 marca 2021 r.

W toku wykonywania budżetu występowały również inne poważne nieprawidłowości, jak np. zaangażowano część środków subwencji oświatowej otrzymanej na poczet dochodów roku następnego na pokrycie wydatków realizowanych w roku poprzednim, czy też dokonywano przelewów środków pieniężnych na rachunek budżetu Gminy Brenna z rachunku sum depozytowych oraz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w celu spłaty zobowiązań dotyczących bieżących płatności.

Istotnym mankamentem przedłożonej Informacji półrocznej jest brak 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.

Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości wynika z protokołu przeprowadzonej kontroli doraźnej w zakresie długu publicznego i wykonania wniosków pokontrolnych, który został podpisany przez Wójta Gminy Brenna i jego ustalenia będą zapewne przedmiotem dalszych czynności podejmowanych przez upoważnione podmioty.

Przedstawione wyżej wybrane nieprawidłowości, z licznej ich liczby ustalonej w toku kontroli, w ocenie Składu Orzekającego musiały skutkować jednoznacznie negatywną oceną wykonywania budżetu w pierwszej połowie 2021 r. Ponadto należy zasygnalizować niepokojący wniosek skierowany na najbliższe miesiące roku budżetowego, sformułowany w oparciu o pozyskane dane kontrolne, wskazujący na istnienie ryzyka związanego z tym, że do dnia 31 grudnia 2021 r. plan

ustalony na obsługę kosztów długu publicznego będzie niewystarczający, biorą pod uwagę koszty odsetek od zaciągniętych do dnia 31 grudnia 2020 r. pożyczek i kredytów, dokonania zapłaty zaległych prowizji w 2021 r. oraz dodatkowych prowizji od umów pożyczek zaciągniętych w 2021 r. i dodatkowo kosztów emisji obligacji w 2021 r.

Skład Orzekający sygnalizuje, że powyższe okoliczności winny być w trybie pilnym uwzględnione w stosownych zmianach zarówno do uchwały budżetowej, jak i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Ponadto w obecnej sytuacji makroekonomicznej spowodowanej skutkami epidemii COVID-19, sytuacja finansowa Gminy Brenna może ulec niekorzystnym zmianom i podstawy planowania dochodów i wydatków budżetowych w tej jednostce samorządu terytorialnego w drugim półroczu roku budżetowego prawdopodobnie będą musiały zostać zweryfikowane i ulec stosownej zmianie.

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