



Uchwała Nr 4200/I/109/2022

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 26 maja 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Brenna sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 rok

Na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 267 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 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 **negatywną** opinię o przedłożonym przez **Wójta Gminy Brenna** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Wójt Gminy Brenna przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy za 2021 rok, działając na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Skład stwierdził, że sprawozdanie zostało przedstawione z zachowaniem obowiązującego terminu, po uwzględnieniu regulacji zawartej w art. 15zzh ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.) oraz § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 marca 2022 r. zmieniającego

rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U z 2022 r. poz. 561). Wraz ze sprawozdaniem przedłożono również informację o stanie mienia komunalnego.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonał analizy przedłożonego sprawozdania i stwierdził, co następuje:

1. Budżet gminy na rok 2021 został uchwalony przez Radę Gminy Brenna uchwałą Nr XXIV/217/21 z dnia 29 marca 2021 r. Uchwała budżetowa została podjęta po opracowaniu programu postępowania naprawczego przez Gminę Brenna, na mocy uchwały Nr XXIII/215/21 Rady Gminy Brenna z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022 i po uzyskaniu pozytywnej opinii I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o tym programie, zawartej w uchwale Nr 4200/I/54/2021 z dnia 22 marca 2021 r. W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 rok występują różnego rodzaju rozbieżności w stosunku do danych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 z późn. zm.), stosownie do regulacji zawartej w § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 144) oraz 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.). Rozbieżności dotyczą w szczególności błędów w zakresie prawidłowego klasyfikowania paragrafów klasyfikacji budżetowej do odpowiednich grup wydatków, które występują w rozdziałach 85213, 85214, 85216, 85219, 85501, 85502, 85503, 85504.

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2021 rok zawiera informacje wymienione w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. w szczególności:

a) wykonane dochody i wydatki, w szczególowości określonej jak w uchwale budżetowej, które wynosiły:

- dochody 79 443 438,70 zł, tj. 96,9 % planu,

- wydatki 59 191 935,29 zł, tj. 84,5 % planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się nadwyżką budżetową w kwocie 20.251.503,41 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w wysokości 11.939.147,27 zł.

Skład stwierdził ponadto, że kwota rozchodów budżetu została zrealizowana w wysokości 18.480.147,27 zł podczas gdy plan rozchodów został ustalony w kwocie 18.444.147,27 zł. Stan ten narusza w sposób istotny art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

Został spełniony wymóg wynikający z art. 242 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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, że 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. Za rok 2021 została osiągnięta nadwyżka operacyjna w kwocie 7.786.050,26 zł;

b) zawarto zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /tj. środków unijnych i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi/, dokonane w trakcie roku budżetowego;

c) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

3. W przedłożonym sprawozdaniu zostały zawarte również inne dane liczbowe i informacje, które obrazują wykonanie budżetu w 2021 roku pod względem finansowym i rzeczowym. Skład stwierdził jednak, że w dokumencie tym nie odniesiono się do wielu istotnych kwestii, obrazujących wykonanie budżetu gminy. Przede wszystkim nie wyodrębniono wszystkich niezbędnych danych dot. realizacji dochodów i wydatków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw (np. ochrony środowiska, Funduszu Przeciwdziałania Covid-19). Ponadto w sprawozdaniu występują również inne braki, a w szczególności: zestawienie dotacji udzielonych z budżetu na str. 39 - 40 sprawozdania jest niepełne i zawiera tylko niektóre dotacje udzielone z budżetu, nie zawiera również podziału na poszczególne rodzaje dotacji zgodnie z art. 214-215 ustawy o finansach publicznych, występują liczne niezgodności w wydatkach między planem wynikającym z uchwał i zarządzeń a planem wykazany w sprawozdaniu Rb-28 S.

Istotnym mankamentem przedstawionego sprawozdania (na str. 31.) jest niedokonanie pełnej prezentacji danych dot. informacji o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami, co jest wymagane na podstawie art. 6r ust. 2e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.).

4. W przedłożonym sprawozdaniu zostały zawarte również inne dane liczbowe i informacje, które obrazują wykonanie budżetu w 2021 roku pod względem finansowym i rzeczowym. Odniesiono się również do przebiegu realizacji programu postępowania naprawczego, jednakże zaprezentowane dane są fragmentaryczne i nie odnoszą się do pełnego zakresu programu, który wynika z uchwały Nr XXIII/215/21 Rady Gminy Brenna z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022.

5. Ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji – wynika, że stan zobowiązań gminy według tytułów dłużnych, na koniec 2021 roku wynosił 28.877.939,17 zł, co stanowiło 36,4 % wykonanych dochodów.

6. Na koniec 2021 roku została zachowana relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co stanowi warunek konieczny do uchwalenia budżetu. Relacja powyższa po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu 2021 roku ulega poprawie.

7. Przedłożona wraz ze sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu za 2021 rok informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego zawiera wymagane dane, określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych.

I Skład Orzekający dokonując oceny przedłożonego dokumentu wziął pod uwagę zarówno informacje zaprezentowane w przedłożonym sprawozdaniu Wójta Gminy Brenna z wykonania budżetu Gminy Brenna za 2021 r., dane wynikające ze sprawozdań złożonych przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie przepisów wskazanych w pkt 1. niniejszego uzasadnienia, jak również ustalenia uzyskane w toku kontroli doraźnej gospodarki finansowej Gminy Brenna, przeprowadzonej przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniach od 23 czerwca 2021 r. do dnia 13 lipca 2021 r., której przedmiotem była również realizacja budżetu 2021 r. Ponadto Skład uwzględnił również wyjaśnienia pisemne Wójta Gminy Brenna zawarte w piśmie skierowanym do tut. Izby z dnia 26 maja 2022 r. dotyczące uszczegółowienia danych obrazujących wykonanie dochodów i wydatków w roku 2021.

W ocenie Składu bardzo istotną okoliczność przy opiniowaniu sprawozdania stanowi fakt, iż Gmina Brenna jest w toku realizacji programu postępowania naprawczego na mocy uchwały Nr XXIII/215/21 Rady Gminy Brenna z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022, który uzyskał pozytywną opinię I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o tym programie, zawartą w uchwale Składu Nr 4200/I/54/2021 z dnia 22 marca 2021 r. Z tego względu, poza wymaganymi standardami realizacji budżetu, wynikającymi przede wszystkim z zasad i procedur określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, występowały również dodatkowe istotne ograniczenia nałożone na tę jednostkę samorządu terytorialnego na mocy art. 240a ww. ustawy.

W oparciu o wskazane wyżej źródła informacji I Skład Orzekający był zobligowany do wydania negatywnej opinii o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Brenna za rok 2021.

Podstawowymi przesłankami stanowiącymi podstawę do dokonania takiej oceny realizacji budżetu były w szczególności następujące okoliczności:

Skład stwierdził występowanie w toku realizacji budżetu Gminy Brenna w przeciągu roku 2021 bardzo istotnych naruszeń prawa, które miały miejsce, jednakże nie znalazły one odzwierciedlenia w przedłożonym sprawozdaniu Wójta Gminy. Dotyczyły one przede wszystkim przypadków zaciągania pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu

budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez ustalenia wymaganego limitu przez Radę Gminy Brenna, co w sposób istotny naruszało art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z materiałów pozyskanych w toku przeprowadzonej kontroli doraźnej wynika, że dotyczyło to w roku 2021 następujących pożyczek:

- 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 rozliczane były poprzez dokonanie potrącenia kolejną pożyczką, za wyjątkiem pożyczki nr 211158170730421, która została spłacona ze środków pochodzących z obligacji komunalnych wyemitowanych w 2021 r. Skład przypomina w tym miejscu, że uchwała budżetowa Gminy Brenna na rok 2021 została podjęta przez Radę Gminy Brenna uchwałą Nr XXIV/217/21 w dniu 29 marca 2021 r., stąd też dopiero od tego dnia Wójt Gminy mógł zaciągać zobowiązania obciążające budżet 2021 r.

Występowały również bardzo poważne nieprawidłowości związane z faktem wykorzystania środków finansowych pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, albowiem z porównania danych wykazanych w sprawozdaniach oraz z danych wskazanych w pisemnej informacji Wójta Gminy z dnia 26 maja 2022 r. wynika, że znaczna część tych środków w kwocie przekraczającej 2 mln zł była wydatkowana w 2021 roku niezgodnie z przeznaczeniem, na bieżące regulowanie należności, co świadczy w sposób jednoznaczny o poważnym zakłóceniu płynności finansowej tej jednostki. Z pisma Wójta wynika ponadto, że zwrot tych środków na zadania finansowane przez RFIL został dokonany dopiero w roku 2022.

Stwierdzono również, że w ciągu roku 2021 dokonywano operacji przelewów środków pieniężnych na rachunek budżetu Gminy Brenna z rachunku sum depozytowych oraz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w celu spłaty zobowiązań dotyczących bieżących płatności. W związku z powyższym finansowano wydatki budżetowe środkami, które nie stanowiły środków publicznych. Świadczyło to również o utracie płynności finansowej jednostki w roku budżetowym. Ponadto 2021 r. nieprawidłowo dokonano zwrotu dotacji otrzymanych w 2020 r. z budżetu państwa w kwocie 341.030,42 zł bezpośrednio z rachunku bankowego budżetu Gminy Brenna zamiast z rachunku bankowego Urzędu w ramach planu finansowego wydatków Urzędu Gminy Brenna, a operacje gospodarcze w tym zakresie ujęto w księgach rachunkowych budżetu w sposób nie odzwierciedlający ich treści ekonomicznej, niezgodnie z zasadami ewidencji tych zdarzeń w księgach rachunkowych.

Skład stwierdził również, że kwota rozchodów budżetu w roku 2021 została zrealizowana w wysokości 18.480.147,27 zł, podczas gdy plan rozchodów został ustalony w kwocie 18.444.147,27

zł. Stan ten narusza art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

Wskazane wyżej fakty, mające miejsce w toku wykonywania budżetu Gminy Brenna w 2021 roku, posiadają charakter istotnych naruszeń prawa, które w sposób jednoznaczny skutkują koniecznością dokonania negatywnej oceny złożonego sprawozdania. Są to bardzo poważne okoliczności, które stawiają pod znakiem zapytania skuteczność realizowania programu postępowania naprawczego przez Gminę. Skład w związku z tym przypomina, że okres realizowania tego programu kończy się z ostatnim dniem roku 2022 i po tym okresie Gmina Brenna winna odzyskać możliwości samodzielnego uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Jednocześnie Skład podkreśla, że niniejsza opinia winna stanowić jeden z elementów analizy dokonywanej przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Brenna w toku procedury związanej z formułowaniem wniosku w przedmiocie absolutorium dla organu wykonawczego Gminy, stosownie do regulacji zawartej w art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Decyzję w sprawie absolutorium dla wójta podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do regulacji zawartej w art. 271 tej. ustawy, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu, sprawozdaniem finansowym, informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz stanowiskiem komisji rewizyjnej.

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, wniesione w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk