

Uchwała Nr 4200/I/97/2019
z dnia 26 kwietnia 2019 roku
I Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

**w sprawie: opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Brenna sprawozdaniu
z wykonania budżetu za 2018 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 2016 r. poz. 561 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 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Krystyna Zawiślak
Bernadeta Dzięziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez **Wójta Gminy Brenna** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 rok – **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Brenna przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, Zespołowi Zamiejscowemu w Bielsku-Białej, sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy za 2018 rok, działając na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). Sprawozdanie zostało przedstawione z zachowaniem ustawowego terminu.

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

1. Budżet gminy na rok 2018 został uchwalony uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XXV/291/17 z dnia 18 grudnia 2017 roku. W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 rok nie występują 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 2018 r. poz. 109 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773);

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2018 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, przedstawione w szczególowości określonej jak w uchwale budżetowej, które wyniosły:

- dochody 51.653.373,03 zł, tj. 93,0 % planu,

- wydatki 54.186.646,64 zł, tj. 86,7 % planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w kwocie -2.533.273,61 zł, wobec planowanego deficytu budżetowego w wysokości -6.941.653,64 zł.

Skład zwraca uwagę, że w ramach dochodów bieżących zaplanowanych w dziale 750 – Administracja publiczna, w rozdziale 75023 - Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu), w § 097 - Wpływy z różnych dochodów – wykonano jedynie 3,5% z planowanej kwoty 2.515.000,00 zł, co ma istotny wpływ na kształtowanie się równoważenia części bieżącej budżetu. Wyjaśnienie przyczyn zaistniałej sytuacji zamieszczono na stronie 7. sprawozdania.

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 2018 została osiągnięta nadwyżka operacyjna w kwocie 4.237.888,94 zł, jednak w wysokości niższej od planowanej, która wynosiła 4.285.434,95 zł;

b) 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;

Skład sygnalizuje jednak, że dane zamieszczone w sprawozdaniu, odnoszące się do wymaganych w tym dokumencie informacji wskazanych w ww. pkt b) i c) są bardzo wybiórcze i lakoniczne, co może utrudnić organowi stanowiącemu dokonania stosownej oceny wykonania budżetu gminy.

3. W przedłożonym sprawozdaniu zostały zawarte również inne dane liczbowe i informacje, które obrazują wykonanie budżetu w 2018 roku pod względem finansowym i rzeczowym. Skład Orzekający po raz kolejny zwraca jednak uwagę na fakt nieprawidłowego wykorzystania w roku budżetowym znacznej części środków z subwencji ogólnej, otrzymanej w grudniu 2018 r., która była przeznaczona na finansowanie wydatków w styczniu 2019 r. W ocenie Składu, przepis art. 211 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jednoznacznie stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki i uchwalany jest na rok budżetowy. Wobec powyższego nie można w roku budżetowym angażować środków finansowych z innego roku budżetowego. Ponadto nieprawidłową jest sytuacja, w której o przeznaczeniu subwencji zdecydował samodzielnie organ wykonawczy gminy, gdyż to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje zarówno o przeznaczeniu subwencji, jak i dotacji, co wynika wprost z art. 7 ust. 3 oraz art. 50a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.). Ponadto z analizy sprawozdania Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego – oraz zamieszczonych tam wyjaśnień wynika, że w roku budżetowym 2018 wydatkowano również środki z niewykorzystanych kwot dotacji celowych z budżetu państwa, podlegających zwrotowi w trybie art. 168 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający sygnalizuje także - iż z danych obrazujących dochody uzyskane z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki na realizację zadań ujętych w gminnym programie profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych i gminnym programie przeciwdziałania narkomanii - wynika, że część dochodów z powyższego tytułu nie została przeznaczona na realizację ww. wydatków, co koliduje z regulacją zawartą w art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz.2137 z późn. zm.), stanowiącym, że:

„Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane będą na realizację:

- 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
- 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii - **i nie mogą być przeznaczone na inne cele;**

Skład zwraca również uwagę na różnego rodzaju błędy i nieścisłości, które występują w złożonym sprawozdaniu, a w szczególności:

- w zestawieniu planu oraz wykonania dochodów, zamieszczonym na stronach 4-12 sprawozdania, w wielu przypadkach w częściach tabelarycznych obok numerów działów jako opis podano nazwy poszczególnych rozdziałów, zamiast nazw odpowiednich działów,
- występują omyłki związane z nieaktualnym nazewnictwem poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej, nieodpowiadającym regulacji zawartej w aktualnym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.), jak np. działu 926 (strona 4 12, 13, 26.), rozdziału 92605 (strona 26.) czy rozdziału 85214 (strona 21.),

- dochody wykonane w dziale 758 - Odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych zostały zaklasyfikowane w § 092 - Wpływy z pozostałych odsetek zamiast w §097 - Wpływy z różnych dochodów,
- w tabeli na stronie 9. dot. wykonania dochodów w dziale 801 zaliczono błędnie do dochodów bieżących dochody zaklasyfikowane w § 087 - Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (plan 0 zł, wykonanie 2.296,00 zł),
- w opisie na stronie 22. dotyczącym wykonania wydatków w rozdziale 85295 – Pozostała działalność odniesiono się do udzielonych dotacji, jednakże w tym rozdziale nie planowano i nie wykonano wydatków w formie dotacji,
- w opisie do rozdziału 90005 – Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu na stronie 25. wskazano na fakt niewykonania wydatków w tym rozdziale, tymczasem ze sprawozdania Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego - wynika, że gmina poniosła wydatki w tym obszarze w kwocie 7.995,00 zł.

4. Ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń gwarancji – wynika, że stan zobowiązań gminy według tytułów dłużnych, na koniec 2018 roku, wynosił 26.120.793,72 zł.

Skład Orzekający po raz kolejny zgłasza zastrzeżenia związane z utrzymującym się stanem wysokiego zadłużenia Gminy Brenna, który wynosił w 2018 r. 50,6 % wykonanych dochodów i wzrósł o kwotę 3.109.270,08 zł w stosunku do roku poprzedniego. Bardzo niepokojący jest również prognozowany – w oparciu o aktualną wieloletnią prognozę finansową – trend, zakładający kolejne zwiększanie kwoty długu do wysokości:

w 2019 r. - 34 542 552,78 zł, tj. 58,3% planowanych dochodów,

w 2020 r. - 36 837 552,78 zł, tj. 65,6% planowanych dochodów,

w 2021 r. - 34 596 859,78 zł, tj. 61,4% planowanych dochodów.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, Skład Orzekający ponownie wskazuje na konieczność podejmowania przez organy gminy odpowiedzialnych działań zmierzających do ograniczania kwoty długu gminy, aby zachować prawne możliwości uchwalania budżetów na lata następne, zgodnie z wymogami zawartymi w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz uniknąć zagrożeń wynikających z regulacji zamieszczonych w art. 240a i 240b tej ustawy.

5. Na koniec 2018 roku została zachowana relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do planowanych dochodów ogółem budżetu tej jednostki w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym /w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową/ nie mogą być większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat, co stanowi warunek konieczny do uchwalenia budżetu. Relacja zawarta w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu 2018 roku, ulega niewielkiej poprawie, jednakże powyższa relacja, będzie w latach 2020 - 2022 r. zachowana dopiero po uwzględnieniu kwot wyłączeń z tytułów określonych w art. 243 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy. W nawiązaniu do powyższego Skład przypomina, że wyłączenia z ust. 3 stosuje się w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków; termin nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 1a ust. 3 art. 243 ustawy. Ponadto z tego przepisu wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a tej ustawy, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z:

- 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot;
- 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a.

Ponadto po uwzględnieniu ww. wyłączeń w latach 2020-2021 występuje bardzo niewielki tzw. „margines bezpieczeństwa”, wynoszący poniżej 1 %, który pozwala zachować ustawową relację, jednakże powoduje dużą wrażliwość na różnego rodzaju zakłócenia, które mogą wystąpić w realizacji kolejnych budżetów i spowodować w efekcie zagrożenie w postaci braku możliwości spełnienia tej relacji.

6. Przedłożona wraz ze sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu za 2018 rok informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego zawiera wymagane dane, określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

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 daty jej doręczenia.

PRZEWODNICZĄCY
I Składu Orzekającego
Członek Kolegium
Tadeusz Stawowczyk