

Uchwała 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. 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.)

- II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca Bernadeta Dziedziak
Członkowie Piotr Wybraniec
 Tadeusz Stawowczyk

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię 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

Wójt Gminy Wilkowice, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze 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.

II 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 wykonania budżetu Skład Orzekający wziął również 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.

Skład Orzekający ustalił i zwążył, 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.

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 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 dane są zgodne z danymi wykazanymi 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.).

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego 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 negatywniej ocenił to wykonanie ze względu

na rażące niedoszacowanie wydatków na obsługę długu. W trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Wilkowice przeprowadzonej przez Inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wyniki której znajdują się w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 września 2022 r. znak: WK-610/16/4/22 ustalono, że zgodnie z wyliczeniami Skarbnika Gminy 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. Zaplanowana w budżecie 2022 roku kwota wydatków na ten cel (rozd. 75702) wynosiła 400.000 zł, a więc mniej aniżeli wykonanie za pierwsze półrocze br. wydatków z powyższego tytułu wynoszące 423.559 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. Świadczy to o nieprawidłowym ustaleniu tego planu, zwłaszcza że na dzień wydania niniejszej opinii, tj. 22 września br., zaplanowana w budżecie kwota na obsługę długu wynosi dopiero 753.000 zł. Władze Gminy zignorowały fakty ustalone przez inspektorów RIO oraz zaniechały 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. 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 którą budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki i jest uchwalany na rok budżetowy. Zgodnie z tą zasadą budżet Gminy Wilkowice powinien zawierać pełną kwotę zaplanowanych rocznych wydatków na obsługę długu wynikającą z obowiązujących umów.

W pozostałym zakresie Skład stwierdził 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. 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, a brak ich realizacji może spowodować problemy w finansowaniu wydatków majątkowych Gminy zaplanowanych w wysokości 35.527.142,30 zł.

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 //s.18/ spowodowane było zwrotem niewykorzystanej dotacji (zaliczki). Skład Orzekający wskazuje, że zwrot dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości jest wymagającym zaplanowania w budżecie wydatkiem jednostki samorządu terytorialnego klasyfikowanym w zależności od okoliczności zwrotu dotacji w paragrafach wydatkowych:

- a) 291 - Zwrot dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, lub
- b) 295 - Zwrot niewykorzystanych dotacji oraz płatności.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający podnosi, 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. 111 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.

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 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 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. 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. **2.887.543 zł**. Skład stwierdził jednak, że wykonana nadwyżka operacyjna za I półrocze br. jest znacznie niższa od takich nadwyżek osiągniętych w analogicznym okresie lat ubiegłych.

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. Pomimo formalnego spełnienia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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., co w odniesieniu do budżetu zostało opisane w punkcie 3 niniejszej opinii i dalej ma przełożenia 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 przypomina, 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 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.

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 **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. To bardzo wysokie zadłużenie Gminy według danych na dzień 30 czerwca br. w następnym, 2023 roku 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 przypomina, 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 jednostki samorządu terytorialnego - takich jak m.in. wzrost inflacji, podniesienie stóp procentowych - co wpływa na podstawy planowania dochodów i wydatków budżetowych, szczególnie bieżących, które muszą być urealniane. W tych okolicznościach Skład wskazuje 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. Wobec powyższego 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. Powyższa sygnalizacja Składu Orzekającego wynika przede wszystkim z konieczności dokonywania stosownych aktualizacji i urealnienia danych zawartych w roku budżetowym i w kolejnych latach prognozy, z uwzględnieniem zachodzących zmian wskaźników makroekonomicznych i wprowadzonych znacznych zmian w budżecie roku bieżącego. Brak stosownych uaktualnień prognozy powoduje konsekwencje w postaci dezaktualizacji danych zamieszczonych w kolejnych latach prognozy, przez co dokument ten nie spełnia ustawowych wymogów w przedmiocie konieczności przestrzegania ww. wymogu realistyczności. Skład wskazuje również na konieczność dokonania analizy tego dokumentu pod kątem uwzględnienia w parametrach prognozy odpowiednich danych wynikających z aktualnych wytycznych Ministra Finansów w zakresie wskaźników makroekonomicznych.

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 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i roczne sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Skład stwierdził, że obowiązku tego nie dopełniono w Gminie Wilkowice wobec sprawozdania rocznego za 2022 rok. W związku z powyższym publikacja tego dokumentu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego winna zostać dokonana niezwłocznie.

W podsumowaniu niniejszej negatywnej opinii, Skład Orzekający pragnie zaznaczyć, że opinia o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze jest nie tylko okresową jego oceną, ale na jej podstawie winny być przede wszystkim formułowane wnioski odnośnie potrzeby dokonania ewentualnych zmian i korekt w uchwale budżetowej wraz prognozą kwoty długu oraz wdrożenia określonych działań oszczędnościowych i naprawczych przez Organy Gminy, które mogą wpłynąć na poprawę wykonania budżetu w II półroczu roku budżetowego i pozwolią na jego pozytywną roczną ocenę.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł - jak w § I uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca

II Składu Orzekającego

Bernadeta Dziędziak