

Uchwała Nr 4200/II/123/2022

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 26 września 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Ślemień informacji o przebiegu wykonania budżetu za I 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 Ślemień** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Ślemień, 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 r.

Dokonując oceny wykonania budżetu, Skład Orzekający był obowiązany wziąć pod uwagę bardzo istotne dla dokonania tej oceny, konsekwencje zapadłych w dniu 24 maja 2022 r. wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- o sygn. I GSK 1527/21, oddalającym skargę kasacyjną Gminy Ślemień od wyroku WSA w Gliwicach z 8 kwietnia 2021 r. na decyzję Zarządu Województwa Śląskiego z 14 października 2020 r. w przedmiocie zobowiązania do zwrotu części dofinansowania z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 3.095.492,92 zł wraz z odsetkami za zwłokę,
- o sygn. I GSK 282/22, oddalającym skargę kasacyjną Gminy Ślemień od wyroku WSA w Gliwicach z 12 maja 2021 r. na decyzję Zarządu Województwa Śląskiego z 2 grudnia 2020 r. w przedmiocie zobowiązania do zwrotu dofinansowania z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 106.901,91 zł wraz z odsetkami za zwłokę.

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.
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 **12.968.396,68 zł**, tj. **61,3 %** planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości **11.943.071,08 zł**, tj. **48,7 %** planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2022 roku był dodatni i wyniósł **1.025.325,60 zł**, wobec planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetowego w wysokości - **3.395.559 zł**.

W uchwale budżetowej Gminy Ślemień w pierwszym półroczu 2022 r. nie ujęto wydatków na pokrycie zobowiązań wymagalnych tej jednostki samorządu terytorialnego będących następstwem wyroków NSA z dnia 24 maja 2022 r., kończących wieloletnie spory toczące się przed sądami administracyjnymi w przedmiocie zwrotów dofinansowań, jakie Gmina uzyskała w latach poprzednich z budżetu UE, a wykorzystwała niezgodnie z przeznaczeniem albo obowiązującymi procedurami. Przedstawione powyżej, wyniki realizacji budżetu nie zawierają skutków tych wyroków po stronie planu ani po stronie wykonania. Według opiniowanej informacji (s. 21 i dalsze) zobowiązania te wraz z odsetkami za zwłokę na koniec okresu sprawozdawczego łącznie wynosiły 6.728.806,83 zł. Zatem, gdyby je zgodnie z wymogami prawa uregulowano, wynik wykonania budżetu za I półrocze nie stanowiłby nadwyżki budżetowej, ale deficyt w kwocie 5.703.481,23 zł. Chodzi o zasadę ogólną finansów publicznych, dotyczącą wymagania od jednostek sektora finansów publicznych terminowego regulowania zobowiązań, uregulowaną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto o szczególnej pilności pokrywania wydatków, których obowiązek dokonania wynika z wyroków sądowych stanowi art. 256 tej ustawy, zgodnie z którym wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel, a odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych. W myśl art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych plan wydatków jest częścią składową budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Brak ujęcia w planie wydatków kwot na pokrycie zobowiązań wymagalnych Gminy, oznacza brak realności całego budżetu, zwłaszcza że chodzi o bardzo znaczące kwotowo wydatki, w stosunku do kwot budżetu tej jednostki samorządu terytorialnego. Skład Orzekający wielokrotnie sygnalizował w opiniach wydawanych za wcześniejsze okresy sprawozdawcze, że co raz bardziej realny staje się scenariusz zapadnięcia niekorzystnych dla Gminy wyroków sądowych, co powoduje drastyczne konsekwencje finansowo-budżetowe dla tej jednostki samorządu terytorialnego, między innymi niemożność podjęcia uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, olbrzymie cięcia wydatków, zatrzymanie inwestycji, wezwanie do opracowania i uchwalenia programu naprawczego, jak i wdrożenia wobec Organów gminy innych procedur sankcyjnych.

Z przedstawionej informacji wynika, że w drugim półroczu tego roku zostały przez Organ wykonawczy Gminy Ślemień podjęte działania polegające między innymi na złożeniu w dniu 4 lipca br. wniosku o umorzenie zaległości Gminy wraz z wariantami ich rozłożenia na raty, a sprawa udzielenia takich ulg jest w toku. W dniu 25 lipca 2022 r. Rada Gminy w Ślemieniu dokonała także zmiany uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wprowadzając do planu budżetu i wieloletniej prognozy część z kwoty tych wymagalnych zobowiązań, zgodnie z wnioskowanym układem ratalnym i złożoną prośbą o umorzenie. Skład Orzekający dostrzega ten fakt, ale opiniowaniu podlega okres I półrocza tego roku.

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 wynikająca z dokumentów sprawozdawczych wyniosła na koniec I półrocza br. **1.692.099,32 zł**.

Skład stwierdził o czym była mowa powyżej, że na dzień 30 czerwca br. występowały naliczone od należności głównych orzeczone do zwrotu dofinansowań z budżetu UE niezapłacone odsetki za zwłokę w kwocie **3.526.412 zł** zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu Gminy jako zobowiązanie wymagalne, co zostało potwierdzone informacją zawartą na s. 21 i 22 przedłożonej informacji przez Wójta Gminy. Odsetki są wydatkiem bieżącym budżetu i wpływają na wynik operacyjny jednostki samorządu terytorialnego. Zatem uwzględniając ten fakt oraz respektując zasadę generalną finansów publicznych terminowej spłaty zobowiązań z art. 42 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, Gmina Ślemień na koniec pierwszego półrocza nie osiągnęłaby nadwyżki operacyjnej w wysokości 1.692.099,32 zł, ale deficyt operacyjny w kwocie 1.834.312,68 zł.

5. W świetle ostatniej zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ślemień dokonanej w pierwszym półroczu roku budżetowego i zawartej w Uchwale Rady Gminy w Ślemieniu Nr XLIV.277.2022 z dnia 31 maja 2022 r. zachowana została 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. Podjęta uchwała nie uwzględnia jednak zobowiązań wymagalnych będących konsekwencją wyroków NSA z 24 maja 2022 r. Nie ujęto stanowiących wydatki majątkowe budżetu kwot dofinansowań do zwrotu przez Gminę w wysokości 3.202.394,83 zł wraz z zaliczanymi do wydatków bieżących budżetu odsetkami za zwłokę w kwocie przewyższającej wysokość należności głównej w kwocie 3.526.412 zł. Do dnia 30 czerwca 2022 r. nie podjęto zmiany wieloletniej prognozy finansowej, tak więc Skład Orzekający nie może uznać prawidłowości wyliczenia wskaźnika z art. 243, podobnie jak

i powyżej opisanej relacji z art. 242 ww. ustawy, zawartej w uchwale z dnia 31 maja br. w związku z ujętą w niej wysokością wydatków majątkowych i bieżących, nieuwzględniającą tych wymagalnych zobowiązań Gminy. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej dochody bieżące i majątkowe oraz wydatki bieżące i majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Stanowiąca zobowiązanie wymagalne kwota wydatków bieżących i majątkowych Gminy ma wpływ na wyliczenie relacji z art. 242 oraz art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a nieujęta świadczy o braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej oraz realności uchwały budżetowej.

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 **6.079.155,06 zł**, co stanowiło **28,7 %** planowanych dochodów w 2022 roku i w tej kwocie występują zobowiązania wymagalne w kwocie 3.202.394,83 z tytułu wymaganych do zwrotu dofinansowań z budżetu Unii Europejskiej w następstwie wyroków NSA z 24 maja 2022 r. Powyższa kwota zgodnie z metodologią sporządzania tego sprawozdania dotyczy tylko należności głównej. Przy założeniu uwzględnienia konieczności zapłacenia odsetek za zwłokę w wysokości 3.526.412 zł, łącznie te kwoty zobowiązań stanowią 45,4% do dochodów ogółem, a w stosunku do dochodów bieżących wynoszą 53,4%.

Reasumując, dokonanie negatywnej oceny wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze tego roku zdeterminowała okoliczność zakończenia toczących się postępowań sądowych niekorzystnymi dla Gminy wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przestrzegały Organy Gminy od kilku lat, w opiniach wydawanych w sprawach budżetowych i wieloletniej prognozy finansowej, że dane stanowiące podstawę wyliczenia relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych nie zawierają kwot nieprawomocnych zwrotów dotacji i środków z budżetu UE oraz że najpóźniej w dacie uprawomocnienia się decyzji właściwych podmiotów wydanych w przedmiocie zwrotów środków, niezbędnie konieczne jest wprowadzanie do budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ślemień stosownych zmian i korekt uwzględniających ten stan rzeczy.

Skład Orzekający podkreśla, że opinia o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze nie jest tylko jego okresową oceną, ale na jej podstawie winny być przede wszystkim formułowane wnioski odnośnie potrzeby dokonania ewentualnych zmian i korekt w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej oraz wdrożone przez Organy Gminy określone działania oszczędnościowe, naprawcze i inne, które mogą wpłynąć na poprawę wykonania budżetu w II półroczu roku budżetowego i wówczas pozwolą na jego pozytywną roczną ocenę. W niniejszej sprawie decydujące znaczenie będą mieć decyzje o udzieleniu Gminie lub o nieudzieleniu ulg w spłacie powyższych wymagalnych zobowiązań. Należy dodać, że sytuacja Gminy może także ulec dalszemu pogorszeniu w wyniku zapadnięcia kolejnych niekorzystnych dla Gminy wyroków sądowych. W tej sytuacji, fakt udzielenia albo odmowy udzielenia wnioskowanych ulg w spłacie powyższych zobowiązań wymagalnych będzie miał kluczowe znaczenie dla dalszej możliwości realizacji przez Gminę zadań publicznych.

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.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II 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.

Przewodnicząca

II Składu Orzekającego

Bernadeta Dziędziak