

Uchwała Nr 4200/II/177/2020
II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
z dnia 25 listopada 2020 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Ślemień projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) - II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca	Bernadeta Dziedziak
Członkowie	Tadeusz Stawowczyk Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o przedłożonym przez Wójta Gminy Ślemień projekcie uchwały budżetowej Gminy Ślemień na 2021 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Ślemień przedłożył w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, projekt uchwały budżetowej Gminy Ślemień na 2021 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi. Projekt przedłożono w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2021 rok wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi.

Skład ustalił i zważył, co następuje:

1. Projekt uchwały budżetowej na 2021 rok został opracowany na podstawie przepisów wyżej powołanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie zaplanowano:

- dochody budżetu w wysokości **20.903.359 zł**, w tym bieżące: 18.330.610 zł,
- wydatki budżetu w wysokości **20.830.263 zł**, w tym bieżące: 17.799.652 zł,
- przychody budżetu w wysokości **384.000 zł**,
- rozchody budżetu w wysokości **457.096 zł**.

2. Podstawowe wielkości budżetowe, tj. dochody i wydatki oraz przychody i rozchody zostały zaplanowane w odpowiedniej szczegółowości.

Skład wskazuje na:

- brak określenia w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 8 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (zawartych w załączniku nr 6 do projektu uchwały) zasady wynikającej z art. 65 ust. 11-12 ustawy z dnia 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.), dotyczącej środków z RFIL,

- zaplanowaną w zbyt małej wysokości kwocie środków na wpłaty na rzecz izb rolniczych, tj. poniżej 2% planowanych do uzyskanych wpływów z podatku rolnego,

- w załączniku nr 2 w dziale 757 w rozdz. 75702 zastosowano §801 zamiast §811 (z odpowiednią 4 cyfrą),

- w załączniku nr 8 - część dot. sołectwa Las niezgodna z danymi z załącznika nr 2 (w dziale 926 rozdz. 92601 zaplanowano wydatki w §417 - kwota 850 zł, a nie 800 zł i w §411 - kwota 150 zł, a nie 200 zł).

3. Przedłożony projekt budżetu jest zrównoważony i określa planowaną nadwyżkę budżetu w wysokości 73.096 zł oraz wskazuje jej przeznaczenie zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

4. Projekt jest kompletny, obejmuje wymagane załączniki i został opracowany zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W zakresie zapisu § 14 projektu uchwały Skład nadmienia jedynie, że brak wyraźnych podstaw prawnych z art. 211 i 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do ujęcia w uchwale budżetowej tego rodzaju treści. Materia zasad wykonywania budżetu jest uregulowana w art. 247 - 264 ustawy o finansach publicznych, a zgodnie z art. 247 ust.1 tej ustawy, budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd i do jego kompetencji należą sprawy dotyczące wykonywania budżetu. Ponadto budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem uchwalanym na rok budżetowy i jego postanowienia nie powinny dotyczyć dochodów i wydatków poprzednich lat budżetowych.

5. Kwoty zaplanowanych rezerw spełniają wymogi, o których mowa w art. 222 ust. 1 - 3 ustawy o finansach publicznych oraz z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856).

6. Projekt budżetu został opracowany przy uwzględnieniu zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - **z zastrzeżeniami** opisanymi w końcowej części opinii.

7. Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przedłożonej wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, że formalnie zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym do uchwalenia budżetu na kolejny rok budżetowy, **ale z zastrzeżeniami** opisanymi w końcowej części opinii.

8. W projekcie uchwały zamieszczono upoważnienia dla Wójta Gminy, które zostały sformułowane na podstawie obowiązujących przepisów prawa, jednakże wskazuje się, że w § 13 nie ma pkt 3 do którego odwołano się w treści tego przepisu projektu oraz że ilekroć w treści uchwały następuje powołanie na konkretny artykuł ustawy należy doprecyzować, o jaką ustawę organom jednostki samorządu terytorialnego chodzi.

9. Do projektu uchwały budżetowej przedłożono stosowne uzasadnienie oraz wymagane materiały informacyjne.

Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia, gdyż dane stanowiące podstawę wyliczenia relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych nie zawierają kwot nieprawomocnych zwrotów dotacji i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, pozyskanych przez Gminę w poprzednich latach budżetowych. Z danych będących w posiadaniu tut. Izby, w tym z objaśnień do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, wynika istnienie bardzo wysokiego ryzyka konieczności dokonania zwrotu dużych kwot środków, tj. w wysokości ponad 4 mln zł plus odsetki za zwłokę. Z zawartych przez Wójta Gminy wyjaśnień do przedłożonych dokumentów wynika, że cyt.:

„Kwoty zwrotów wynikających z wydanych decyzji w sprawach, których toczą się postępowania sądowe i administracyjne, według aktualnego stanu:

- Decyzja Nr 2695/RR/2020 z dnia 14 października 2020 roku wydana po rozpatrzeniu wniosku z dnia 14 października 2015 roku o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozstrzygniętej decyzją Zarządu Województwa Śląskiego Nr 1709/FR/2015 z dnia 22 września 2015r. w przedmiocie zwrotu części dofinansowania dla realizowanego przez Gminę projektu pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2” uchyla zaskarżoną decyzję organu I instancji Nr 1709/FR/2015 oraz zobowiązuje Gminę do zwrotu kwoty należności głównej 3 095 492,92zł wraz odsetkami (wg poprzedniej uchylonej decyzji było to 3.305.741,92 zł plus odsetki).

Powyższa decyzja wpłynęła do Urzędu Gminy dnia 19 października 2020 r. i dotyczy decyzji uchylonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 stycznia 2017 roku., sygn. akt IV SA/GI/557/16.

Gmina rozpocznie po raz kolejny procedurę odwoławczą w tym temacie i wniesie ponownie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

- Decyzja Nr 2141/FR/2019 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 8 sierpnia 2019 roku dotycząca zwrotu dofinansowania dla projektu pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2” w kwocie 499 028,52zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych;

Decyzja ta dotyczy naruszeń w zakresie opracowania dokumentacji projektowej kanalizacji sanitarnej i wodociągowej wraz z przyłączami oraz w zakresie zwrotu wydatków dotyczących kanalizacji sanitarnej i przyłączy kanalizacyjnych.

Gmina 22 sierpnia 2019 r. złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Instytucja Zarządzająca z uwagi na szczególny charakter sprawy, nadal prowadzi postępowanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 8 sierpnia 2019r.

- Decyzja Nr 2596/RR/2019 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 18 września 2019 roku utrzymującą w mocy decyzję Zarządu Województwa Śląskiego nr 502/FR/2018 z dnia 7 lutego 2018 r. w przedmiocie zwrotu dofinansowania przyznanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, a dotycząca zwrotu dofinansowania dla projektu pn. „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień” kwoty 212 064,38zł wraz z odsetkami stanowiącej płatność z dotacji rozwojowej oraz kwoty 298 097,25zł wraz z odsetkami stanowiącej płatność ze środków europejskich;

Decyzja ta została wydana w następstwie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2019 roku o sygnaturze III SA/GI 1173/18, którym uchylono zaskarżoną przez Gminę decyzję Zarządu Województwa Śląskiego Nr 2116/RR/2018 z dnia 3 lipca 2018 roku utrzymującą w mocy zaskarżoną przez Gminę decyzję organu I instancji Nr 502/FR/2018 z dnia 7 lutego 2018 roku.

Gmina w dniu 29 września 2019 roku złożyła skargę do WSA na wydaną decyzję. Na rozprawie, która odbyła się 5 lutego 2020 roku, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem o sygn. III SA/GI 1098/19 oddalił skargę. Gmina złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego i oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

Informacja o toczących się postępowaniach kontrolnych i administracyjnych, mogących skutkować obowiązkiem dokonania zwrotów otrzymanych środków;

Obecnie nie toczy się żadne postępowanie kontrolne, które mogłoby skutkować obowiązkiem dokonania zwrotów.

Z uwagi na trwającą w dalszym ciągu procedurę odwoławczą Gminie nadal nie jest znana dokładna wysokość kwot, które będzie musiała zwrócić do budżetu Unii Europejskiej, a tym samym nie jest znany też czas, kiedy zwrotów tych trzeba będzie dokonać, dlatego też w/w kwoty nie zostały ujęte w jej Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Gmina jest świadoma istnienia poważnego zagrożenie, jakie zwroty stanowią dla jej gospodarki finansowej oraz trudności, które mogą powstać w regulowaniu jej zaciągniętych zobowiązań finansowych czy możliwości uchwalenia i zrównoważenia budżetów w przyszłych latach.

Po uzyskaniu ostatecznych decyzji dotyczących w/w projektów Gmina wprowadzi do prognozy stosowne zmiany, zrezygnuje z nowych zadań inwestycyjnych oraz w razie konieczności przystąpi do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego."

Z tych względów, w ocenie Składu Orzekającego niezbędne jest stałe i wnikliwe monitorowanie sytuacji finansowej Gminy przez jej Organy i już aktualnie szukanie wszystkich zgodnych z prawem możliwych potencjalnie rozwiązań i scenariuszy finansowych oraz dokonywania już teraz symulacji jej prognoz finansowych celem wyjścia z tej sytuacji bez utraty możliwości samodzielnego uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej (np. dogodnego układu ratalnego, pozyskania finansowania zewnętrznego z dogodnym harmonogramem jego spłaty, analizy zasadności i skuteczności toczących się postępowań pod kątem ewentualnego dalszego narastania odsetek za zwłokę). Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia, chociaż dane przedłożonych do opiniowania projektów uchwał przedstawiają spełnienie zasad uchwalania budżetu z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, jednakże nie zawierają dużych kwot dotacji i środków do zwrotu przez Gminę wynikających z nieprawomocnych decyzji, które najpóźniej w dacie ich uprawomocnienia należy wprowadzić do budżetu i wieloletniej prognozy finansowej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia zaopiniowano - jak w sentencji uchwały.

Zgodnie z art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze epidemii COVID-19 wskazuje się ponadto na występujące dodatkowe ryzyko spadku dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r. w stosunku do ujętych w opiniowanym projekcie oraz na konieczność zapewnienia w takiej sytuacji przez organy jednostki samorządu terytorialnego możliwości szybkiego przekonstruowania budżetu, w tym jego strony wydatkowej.

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

PRZEWODNICZĄCA

II Składu Orzekającego

Członek Kolegium

Bernadeta Dziędziak