

Uchwała nr 72/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 19 lipca 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/33/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta i Gminy Działoszyce za 2023 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska
(sprawozdawca)

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) po zbadaniu w dniu 19 lipca 2024 r. uchwały nr VI/33/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta i Gminy Działoszyce za 2023 rok

stwierdza nieważność ww. uchwały z powodu naruszenia art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) w związku § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342) oraz art. 4 i 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr VI/33/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta i Gminy Działoszyce za 2023 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 24 czerwca 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 19 lipca 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Działoszyce.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Rada Miejska w Działoszycach przedmiotową uchwałą nr VI/33/2024 w dniu 20 czerwca 2024 r. po rozpatrzeniu przedłożonego przez Burmistrza Miasta i Gminy Działoszyce sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2023 rok dokonała zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2023 rok jako podstawę prawną wskazując art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609.) oraz art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu, natomiast zgodnie z treścią art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

Podkreślić przy tym należy, że zatwierdzenie sprawozdań oznacza co najmniej potwierdzenie ich rzetelności i zgodności z prawem. Zatwierdzenie sprawozdania finansowego związane jest z oceną dokumentu, jego formalnej kompletności, poprawności i rzetelności. Celem tego sprawozdania jest rzetelne (zgodne ze stanem faktycznym) zaprezentowanie sytuacji finansowej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu spełnia opisane kryteria i cele, powinno zostać zatwierdzone przez organ stanowiący jednostki samorządowej.

Rozpatrując uchwałę Rady Miejskiej w Działoszycach nr VI/33/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wzięło pod uwagę dyspozycję wynikającą z § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z treścią tego przepisu sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego składa się z:

- 1) bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) łącznego bilansu obejmującego dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zawierającego informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia;
- 3) łącznego rachunku zysków i strat obejmującego dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zawierającego informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 10 do rozporządzenia;
- 4) łącznego zestawienia zmian w funduszu obejmującego dane wynikające z zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zawierającego informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 11 do rozporządzenia;
- 5) informacji dodatkowej obejmującej dane wynikające z informacji dodatkowych samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zawierającego informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 12 do rozporządzenia.

Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyce pismem z dnia 3 lipca 2024 r. przesłał sprawozdania finansowe jednostek budżetowych, będące podstawą do sporządzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Działoszyce za 2023 rok. Z analizy przedłożonej dokumentacji wynika, że sprawozdania finansowe niżej wymienionych jednostek, tj.:

- Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Działoszycach,
- Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Działoszycach,
- Szkoły Podstawowej w Dzierążni,
- Szkoły Podstawowej w Stępcicach,
- Przedszkola Samorządowego w Działoszycach,
- Przedszkola Samorządowego nr 2 w Działoszycach,
- Żłobka Samorządowego w Działoszycach,
- Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Jednostek w Działoszycach,

nie zawierają żadnych danych liczbowych, zarówno w zakresie stanu na początek roku, jak i stanu na koniec roku. Jedyne w sprawozdaniu finansowym Urzędu przedstawione zostały dane liczbowe, które uwzględniono w łącznym bilansie, łącznym rachunku zysków i strat, łącznym zestawieniu zmian w funduszu oraz informacji dodatkowej.

Ponadto w łącznym bilansie, łącznym rachunku zysków i strat oraz łącznym zestawieniu zmian w funduszu dane ujęte w kol. „stan na początek roku” nie wynikają z danych wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych, przykładowo w bilansie urzędu wykazano sumę aktywów na początek roku w wysokości 68.076.213,08 zł, w bilansach pozostałych jednostek nie wykazano aktywów, tymczasem w łącznym bilansie jednostek sumę aktywów wg. stanu na początek roku wykazano w wysokości 75.501.531,32 zł, zatem wyższą o kwotę 7.425.318,24 zł niż wynika to ze sprawozdań jednostkowych.

Podkreślić przy tym należy, że stosownie do art. 4 i 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.), sprawozdanie finansowe jednostki powinno być jasne, rzetelne, kompletne, sporządzone z poszanowaniem zasady ciągłości. Oznacza to, że dane stanowiące zamknięcie ewidencji za dany okres są danymi otwarcia dla następnego okresu. Naruszenie zasady ciągłości oznacza w sensie formalnym sprzeczność z art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Z ustalonego stanu faktycznego wynika zatem, że sprawozdanie finansowe Gminy Działoszyce wg. stanu na dzień 31.12.2023 r. zostało sporządzone z istotnym naruszeniem przepisów § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 i 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i nie odzwierciedla sytuacji finansowej i majątkowej Gminy Działoszyce.

Zatem Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyce przedłożył Radzie Miejskiej w Działoszycach nierzetelnie sporządzone sprawozdanie finansowe, a Rada Miejska działając w oparciu o błędne dane podjęła uchwałę zatwierdzającą te sprawozdania w sytuacji, w której zgodnie z intencją ustawodawcy zatwierdzenie /niezatwierdzenie sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu odnosi się do tego czy informacje i dane w nim zawarte są zgodne ze stanem faktycznym i dają właściwy obraz stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego i realizacji planu dochodów i wydatków budżetowych, a także przychodów i rozchodów (zob. P. Lenio [...] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021, art. 270).

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Działoszycach zatwierdzając sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta i Gminy Działoszyce za 2023 rok uchwałą nr VI/33/2024 naruszyła przepis art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 i 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

W wyżej przywołanym piśmie z dnia 3 lipca 2024 r. Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyce wskazał, że cyt. „Przedłużenie terminu sporządzenia korekt sprawozdań finansowych i budżetowych umożliwi nam sprostowanie wszelkich nieprawidłowości powstałych w 2022 r. i dalsze rzetelne prowadzenie gospodarki finansowej gminy Działoszyce.”

W ocenie Kolegium Izby konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/33/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta i Gminy Działoszyce za 2023 rok z powodu naruszenia ww. przepisów prawa a rozstrzygnięcie to umożliwi Burmistrzowi Miasta i Gminy Działoszyce sporządzenia poprawnego pod względem rzetelności, kompletności i zgodności z prawem sprawozdania finansowego Gminy za 2023 rok.

W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby wskazuje, że na mocy art. 77 ww. ustawy o rachunkowości niesporządzenie sprawozdania finansowego, sporządzenie sprawozdania niezgodnie z przepisami tej ustawy lub zawarcie w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych podlega odpowiedzialności karnej.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka