

Uchwała nr 78/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 14 sierpnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/21/2024 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie zmiany: Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2024-2047

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 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.)

stwierdza nieważność uchwały nr V/21/2024 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie zmiany: Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2024-2047 z powodu nierealistycznego prognozowania w 2024 roku dochodów bieżących oraz wydatków bieżących i dochodów majątkowych, co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

U Z A S A D N I E N I E

Uchwała nr V/21/2024 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie zmiany: Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2024-2047 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 22 lipca 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 14 sierpnia 2024 roku.

O terminie tym powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium wzięli udział przedstawiciele Gminy Bodzentyn.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały wystąpiło istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Ww. uchwała została jak wskazano w podstawie prawnej podjęta na podstawie art. 226, art. 227, art. 228, art. 229, art. 230 ust. 6 i art. 232 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

W § 1 pkt. 1 ww. uchwały wskazano, że zmienia się „Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Bodzentyn na lata 2024-2047” stanowiącą załącznik nr 1 do uchwały nr LXXXV/684/2023 Rady

Miejskiej w Bodzentynie z dnia 21 grudnia 2023 roku, który otrzymał brzmienie zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały.

Zgodnie z tym załącznikiem w Wieloletniej Prognozie Finansowej na 2024 rok ujęto m.in. następujące wielkości:

Wyszczególnienie:	Kwota (zł)
Dochody ogółem	106 948 593,69
Dochody bieżące, z tego:	73 245 644,21
dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych	10 977 450,00
dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych	206 627,00
z subwencji ogólnej	23 853 105,00
z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące	18 023 149,13
pozostałe dochody bieżące, w tym:	20 185 313,08
z podatku od nieruchomości	5 512 167,07
Dochody majątkowe, w tym:	33 702 949,48
ze sprzedaży majątku	0,00
z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje	33 444 499,13
Wydatki ogółem	106 933 523,91
Wydatki bieżące, w tym:	68 541 906,01
na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	25 509 939,32
z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym:	1 705 358,41
gwarancje i poręczenia podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy	1 705 358,41
wydatki na obsługę długu, w tym:	1 995 196,82
odsetki i dyskonto podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy, z tytułu zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy	78 886,14
pozostałe odsetki i dyskonto podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy	31 770,58
Wydatki majątkowe, w tym:	38 391 617,90
Inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy, w tym:	35 417 617,90
wydatki o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	2 969 451,67
Wynik budżetu	15 069,78
Kwota prognozowanej nadwyżki budżetu przeznaczana na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych	15 069,78

Ww. wielkości są zgodne z budżetem Gminy Bodzentyn na 2024 rok na dzień podjęcia badanej uchwały.

Organ nadzoru – Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach (dalej również RIO) – otrzymał przekazane przez Wojewodę Świętokrzyskiego pismo PNK.I.020.19.2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. na podstawie którego powzięto informację o zagrożeniu realizacji podstawowych zadań publicznych Gminy Bodzentyn. Pismem z dnia 3 lipca 2024 r. RIO wystąpiło do Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn o zajęcie stanowiska czy sytuacja finansowa spółki – Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Bodzentyn sp. z o.o. z/s w Bodzentynie będzie rzutować na stan finansów Gminy Bodzentyn. Burmistrz Miasta i Gminy Bodzentyn pismem Fn.3021.80.2024 z dnia 09.07.2024 r. wskazał m.in., że „... Gmina znajduje się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Obecna sytuacja finansowa Gminy i Spółki wpływa na utratę zdolności do realizacji zadań publicznych oraz regulowania powstałych zobowiązań.”.

Regionalna Izba Obrachunkowa pismem z dnia 18 lipca 2024 r. wystąpiła o przekazanie informacji czy budżet na 2024 rok oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta i Gminy Bodzentyn na lata 2024-2047 są realistyczne, w szczególności w zakresie planowanych do pozyskania dochodów budżetowych. Pismem Fn.3021.96.2024 z dnia 2 sierpnia 2024 r. otrzymanym przez RIO w dniu 5 sierpnia 2024 r. Skarbnik Miasta i Gminy Bodzentyn poinformowała, że „Po analizie należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 S sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca roku 2024, ze szczególnym uwzględnieniem analizy planowanych dochodów własnych z tytułu podatków i opłat oraz kwot środków jakie gmina planowała pozyskać w 2024 roku wynika, że co najmniej 15 000 000,00 zł. z tych środków Gmina nie pozyska. Biorąc pod uwagę powyższe, informuję, że budżet na 2024 rok oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta i Gminy Bodzentyn na lata 2024-2047 nie są realistyczne, w szczególności w zakresie planowanych do pozyskania dochodów budżetowych.”

W nawiązaniu do ww. pisma Skarbnika, pismem z dnia 6 sierpnia 2024 r. Izba wystąpiła o przekazanie dodatkowych informacji dotyczących m.in. wskazania konkretnych pozycji dochodów wg podziałek klasyfikacji budżetowej, w których w budżecie Gminy Bodzentyn na 2024 rok planowane są nierealistyczne dochody (zgodnie z pismem Fn.3021.96.2024 z dnia 2 sierpnia 2024 r. na co najmniej kwotę 15 000 0000 zł), wskazania ewentualnie innych pozycji budżetu na 2024 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej, które są nierealistyczne i wpływają na sytuację finansową Gminy.

W odpowiedzi na powyższe w dniu 8 sierpnia 2024 r. do RIO wpłynęło pismo Gminy Bodzentyn znak: Fn.3021.97.2024 z dnia 7 sierpnia 2024 r. podpisane przez Burmistrza oraz Skarbnika w którym m.in.

1) Wskazano pozycje dochodów, które w ocenie Gminy nie są realistyczne tj.:

Dział	Rozdział	Paragraf	Kwota
630			
	63003		
		6650	1 208 781,14 zł
750			
	75023		
		0940	60 000,00 zł
756			
	75601		
		0350	110 000,00 zł
	75615		
		0310	1 150 000,00 zł
		0330	586 049,00 zł
		0340	1 200 000,00 zł
	75616		
		0310	700 000,00 zł
		0320	300 000,00 zł
		0330	63 000,00 zł
		0340	1 674 000,00 zł
		0500	35 938,73 zł
	75618		
		0410	20 000,00 zł
758			
	75814		
		0970	1 200 000,00 zł
900			
	90015		
		6370	4 887 000,00 zł
	90095		

		6257	2 949 194,48 zł
		6259	510 786,49 zł
921			
	92109		
		6257	750 965,00 zł
		6259	340 793,71 zł
Razem:			17 746 508,55 zł

- 2) Wskazano, że plan wydatków budżetu na 2024 rok jest niedoszacowany (w zakresie zadań obligatoryjnych m.in. wynagrodzenia i pochodne) na poziomie ponad 6 300 000,00 zł.

Zatem powyższe informacje uzyskane od Burmistrza i Skarbnika wskazują, że wielkości ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2024-2027 nie spełniają podstawowego wymogu tj. realistyczności.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z danymi wynikającymi ze sprawozdania Rb-27S – z wykonania planu dochodów z okres od początku roku do 30 czerwca 2024 r. i powyższymi informacjami przekazanymi przez Burmistrza i Skarbnika Gminy stwierdza, że dane zawarte w badanej uchwale w zakresie podstawowych wielkości budżetu na bieżący rok nie są realistyczne. W ocenie Kolegium wyjaśnienia wymaga również realność zaplanowanej kwoty dochodów w dziale 750, rozdziale 75095, paragrafie 0970 w kwocie 1 437 378 zł.

W trakcie posiedzenia Kolegium Skarbnik oraz Burmistrz potwierdzili również nierealistyczność ww. kwoty 1 437 378 zł oraz wskazali na konieczność analizy innych pozycji dochodów budżetu.

W ocenie Kolegium jednym z istotniejszych zadań stawianych przed wieloletnią prognozą finansową rozumianą jako instytucja prawa budżetowego jest ograniczenie możliwości nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Z tej perspektywy należy postrzegać wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej zawarty w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Określenie "realistyczny" w języku polskim oznacza "zestawiający zamierzenia, działanie z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym osądzie". Oznacza to, iż spośród danych zawartych w prognozie, co najmniej dane historyczne i bieżące, służące wyznaczeniu poziomu dopuszczalnego zadłużenia winny być zaprezentowane prawidłowo. Przedstawienie w prognozie nierzetelnych danych nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Jak wskazano w wyroku NSA z 5.04.2016 r., II GSK 3517/15, "wieloletnia prognoza finansowa nie stanowi planu, a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. (...) WPF nie może być wreszcie dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych dla której jest tworzona".

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1911/15 elementy, z jakich składać się powinna wieloletnia prognoza finansowa, zostały określone w treści art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, który stanowi, że powinna ona być realistyczna, przy czym w treści wieloletniej prognozy finansowej powinny m.in. znaleźć się: dane dotyczące zarówno dochodów, jak i wydatków bieżących budżetu jednostek samorządu terytorialnego, przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu, przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu. Podkreślenia przy tym wymaga,

że wskazanie danych jakie powinny znaleźć się w wieloletniej prognozy finansowej nie jest wyczerpujące, a jej zawartość i szczegółowość zależy od ustaleń konkretnych jednostek.

Niedoszacowanie wydatków oraz przeszacowanie dochodów prowadzi do niezachowania zasady realistyczności sporządzania wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Urealnienie dochodów i wydatków doprowadzi do stanu, w którym w sposób istotny zmieni się wynik budżetu.

Jak o tym stanowi art. 226 ust. 1 in principio ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, a zatem o jej zgodności z prawem nie przesądza sam aspekt formalnego określenia wszystkich wymaganych prawem elementów. Wymóg realistyczności winien być przy tym zachowany w odniesieniu do każdego roku objętego prognozą, jak i do poszczególnych prognozowanych wartości i parametrów, w tym prognozy kwoty długu oraz sposób sfinansowania jego spłaty (art. 226 ust. 1 pkt 6). Zdaniem Kolegium Izby przyjęta badaną uchwałą Rady Miejskiej w Bodzentynie wieloletnia prognoza finansowa nie spełnia wymogu realistyczności przez co w sposób istotny narusza przywołane przepisy ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium ujęcie nierealnych danych w zakresie dochodów i wydatków ma bezpośredni wpływ na relacje, o których mowa w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium stwierdza jednocześnie, że objaśnienia przyjętych wartości stanowiące załącznik nr 3 do badanej uchwały nie uzasadniają planowanych dochodów budżetu na 2024 rok.

Zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych objaśnienia przyjętych wartości dołączane do wieloletniej prognozy finansowej powinny odnosić się do każdego elementu budżetu w każdym roku budżetowym i w każdym przedsięwzięciu. Wymieniony przepis ustawy stanowi także, że w objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegółowiające dane, o których mowa w ust. 1 art. 226 ustawy o finansach publicznych. Objaśnienia stanowić winny materiał pozwalający dokonać oceny realistyczności danych zawartych w WPF, w tym również danych dotyczących spełnienia relacji, o których mowa w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, które to relacje stanowią podstawowy i najważniejszy element dokonania oceny zakładanych bądź zmienianych wartości wieloletniej prognozy finansowej jako dokumentu planistycznego.

Co ważne podkreślić należy, iż na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych w razie wystąpienia zagrożenia realizacji zadań publicznych przy niezachowaniu relacji, o których mowa w art. 242-243 tej ustawy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zobowiązane jest wezwać jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Mając na uwadze wyżej przedstawione ustalenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach orzekło jak w sentencji.

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