

Uchwała nr 87/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 29 sierpnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały nr VII.45.2024 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 30 lipca 2024 r. o zmianie uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Opatowskiego na lata 2024 – 2027

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), 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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdza nieważność uchwały nr VII.45.2024 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 30 lipca 2024 r. o zmianie uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Opatowskiego na lata 2024-2027 z powodu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 6 i art. 227 ust. 2 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

Uchwała nr VII.45.2024 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 30 lipca 2024 r. o zmianie uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Opatowskiego na lata 2024-2027 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 31 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 29 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 nie wzięli udziału przedstawiciele Powiatu Opatowskiego.

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.

Rada Powiatu w Opatowie w badanej uchwale jak wynika z § 1 dokonała zmiany uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Opatowskiego na lata 2024-2027 polegające na wydłużeniu do 2028 rok. Dokonane zmiany w załączniku nr 1 do w/w uchwały, polegały m.in. na wprowadzeniu kwoty długu na koniec 2024 roku w wysokości 1.211.428,70 zł i jego rozliczeniu do 2028 roku. W załączniku nr 2 do uchwały „Objaśnienia wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu Opatowskiego na lata 2024-2028” wskazano, że kwota długu w roku 2024 wynosi 1.211.428,70 zł i zostaje ustalona w związku z wydatkami ponoszonymi z tytułu sześciu umów leasingu operacyjnego na zakup autobusów do przewozów pasażerskich, zawartych przez zakład budżetowy - Powiatowy Zakład Transportu w Opatowie, przy czym zaznacza się, iż spłata rat wynikających z zawartych umów nie dokonuje się z wydatków budżetu Powiatu, a w ramach planu finansowego PZT. Dług z tytułu tych umów obejmuje lata 2024-2028 w związku z czym wydłuża się wieloletnią prognozę finansową do roku 2028. Wysokość kwoty długu w kolejnych latach wynosi odpowiednio: w 2025 roku – 826.404,39 zł, w 2026 roku – 535.507,23 zł w 2027 roku – 289.881,07 zł a w 2028 roku – 134.484,28 zł.

Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Powiatu w przedmiotowej uchwale po dokonaniu zmian polegających na ustaleniu kwoty długu i jego rozliczeniu w okresie objętym WPF, jest działaniem nieprawidłowym, gdyż na koniec 2028 roku istnieje dług w wysokości 134.484,28 zł.

Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty. Z kolei z art. 227 ust. 2 w/w ustawy wynika, że prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. W związku z posiadaniem przez zakład budżetowy zobowiązań przekraczających rok budżetowy z tytułu umów leasingu należało ująć je w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu Opatowskiego w kol. 6 „Kwota długu” i rozliczyć ten dług. Rada Powiatu poprzez wykazanie kwoty długu na koniec 2024 roku i nie rozliczenia tego długu, naruszyła uregulowania wynikające z art. 226 ust. 1 pkt 6 i z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie nadmienić należy, iż w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu Opatowskiego na lata 2024-2028 nie wykazano na koniec 2023 roku kwoty długu w wysokości 1.211.428,70 zł, która to kwota wynika ze sprawozdania Rb-Z „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” na koniec IV kwartału 2023 roku.

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.

Jak o tym stanowi art. 226 ust. 1 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 Powiatu w Opatowie wieloletnia prognoza finansowa nie spełnia wymogu realistyczności przez co w sposób istotny narusza przywołane przepisy ustawy o finansach publicznych.

Kolegium stwierdza jednocześnie, że objaśnienia przyjętych wartości stanowiące załącznik nr 2 do badanej uchwały nie odzwierciedlają stanu faktycznego długu Powiatu i wskazanie w nich że dług się rozlicza w 2028 roku nie jest objaśnieniem prawidłowym.

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 stanowiąc winny materiał pozwalający dokonać oceny realistyczności danych zawartych w WPF.

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