

Uchwała Nr 83/2025
IX Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 18 czerwca 2025 roku

w sprawie opinii o zmianie programu postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn.

IX Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Monika Różycka

Członkowie: Agnieszka Zarębska
Iwona Kudła

po rozpoznaniu w dniu 18 czerwca 2025 r. uchwały Rady Miejskiej w Bodzentynie nr XLI/111/2025 z dnia 11 czerwca 2025 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/50/2025 Pełniącej Funkcję Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn, działając na podstawie art. 13 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 240a w związku z art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)

opiniuje pozytywnie zmiany programu postępowania naprawczego wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Bodzentynie nr XLI/111/2025 z dnia 11 czerwca 2025 r.

Uzasadnienie

W dniu 11 czerwca 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęła uchwała Rady Miejskiej w Bodzentynie nr XLI/111/2025 z dnia 11 czerwca 2025 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/50/2025 Pełniącej Funkcję Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn. Przedmiotowa uchwała została podjęta przez Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn.

Na wstępie wskazać należy, co następuje:

W dniu 5 września 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą nr 95/2024 wezwało Gminę Bodzentyn do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2-7 ustawy o finansach publicznych oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie nieprzekraczającym 45 dni od dnia otrzymania tego wezwania. Wezwanie to wynikało z realizacji obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na regionalne izby obrachunkowe mocą art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych wobec spełnienia opisanych w nim przesłanek, tj. zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę Bodzentyn oraz braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem relacji, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W dniu 23 stycznia 2025 r. Komisarz Rządowy dla Miasta i Gminy Bodzentyn podjęła uchwałę nr XV/50/2025 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy

Bodzentyn, który następnie zmieniony został uchwałami nr XXIII/78/2025 z dnia 10 lutego 2025 r. oraz nr XXIV/82/2025 z dnia 17 lutego 2025 r. (dalej PPN).

W przedmiotowym PPN zawarto analizę finansów gminy w latach 2021-2024 (część I.), przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków od 2025 r. (część II.), pozyskanie finansowania (część III.), a także podsumowanie PPN i harmonogram jego wdrożenia (części IV. i V.). Do PPN załączono Wieloletnią prognozę finansową na lata 2025-2050 oraz wydatki gminy w latach 2024-2025 (załączniki a i b).

W dniu 18 lutego 2025 roku IX Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach podjął uchwałę nr 38/2025, którą zaopiniował pozytywnie z uwagami wskazanymi w treści uzasadnienia program postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn na lata 2025-2027.

Następnie w dniu 11 czerwca 2025 r. Komisarz Rządowy dla Miasta i Gminy Bodzentyn podjęła uchwałę Rady Miejskiej w Bodzentynie nr XLI/111/2025, którą dokonała zmiany uchwały Nr XV/50/2025 Pełniącej Funkcję Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn. Uchwała nr XLI/111/2025 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w celu zaopiniowania.

Jako przyczynę dokonania aktualizacji Programu Postępowania Naprawczego wskazano, cyt.: „W związku z koniecznością aktualizacji wartości i wskaźników przyjętych do opracowania Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Bodzentyn w szczególności wysokości wnioskowanej kwoty pożyczki planowanej do zaciągnięcia z budżetu państwa, struktury finansowania środkami pożyczki, wskaźników makroekonomicznych, jak również w celu uwzględnienia zmian w zakresie złożonych przychodów i wydatków, stanowiących podstawę w/w programu, zasadne stało się dokonanie zmiany treści Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Bodzentyn wprowadzonych niniejszą uchwałą.”

Ponadto do Izby wpłynęło pismo uzupełniające Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn znak: Fn.3021.134.2025 z dnia 16 czerwca 2025 r., którego treść uwzględniono w toku opiniowania.

Celem wydania niniejszej opinii Skład Orzekający dokonał następujących ustaleń.

W Programie Postępowania Naprawczego Gminy Bodzentyn uchwalonym w dniu 23 stycznia 2025 roku, a następnie zmienionym w dniu 10 lutego 2025 r. oraz 17 lutego 2025 r. założono zaciągnięcie w 2025 r. pożyczki z budżetu państwa w kwocie 55.570.252,51 zł, która przeznaczona zostałaby na:

- planowany deficyt budżetu w kwocie 14.067.880,00 zł (w tym deficytu w części majątkowej w kwocie 11.695.854,51 zł i w części bieżącej w kwocie 2.372.025,49 zł),
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek zgodnie z harmonogramami spłat w kwocie 152.720,00 zł,
- restrukturyzację istniejącego zadłużenia w kwocie 41.349.652,51 zł, w tym kwota 8.385.652,51 zł dotyczy kredytu krótkoterminowego zaciągniętego a nie spłaconego do końca 2024 r.

Zatem zaplanowany deficyt budżetu 2025 roku w kwocie 16.364.022,82 zł (w tym deficyt w części majątkowej w kwocie 12.025.566,34 zł i w części bieżącej 4.338.456,48 zł) miał źródło finansowania środkami pochodzącymi z: pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w wysokości 14.067.880,00 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 54.432,82 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 241.710,00 zł oraz spłaty pożyczek udzielonych w latach ubiegłych w wysokości 2.000.000,00 zł.

PPN zakładał przychody 2025 r. z tytułu pożyczki z budżetu państwa w kwocie 55.570.252,51 zł oraz rozchody w kwocie 41.502.372,51 zł, w tym na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek w kwocie 152.720,00 zł oraz wcześniejszą spłatę istniejącego długu w związku z restrukturyzacją zadłużenia w kwocie 41.349.652,51 zł.

PPN zawierał ponadto szczegółowy wykaz zadań, dla których zaplanowane było dofinansowanie z pożyczki z budżetu państwa. Wydatki majątkowe finansowane z pożyczki z budżetu państwa wykazano w tabeli 2 PPN, a pożyczka miała zabezpieczyć całość środków własnych, na ich realizację w łącznej kwocie 11.695.854,51 zł. Z kolei wydatki bieżące zaplanowane do sfinansowania przedmiotową pożyczką (przedstawione w tabeli 20 PPN) wykazano w kwocie 2.372.025,49 zł.

W PPN założono spłatę pożyczki z budżetu państwa do roku 2050, a jej finansowanie zaplanowano z prognozowanych nadwyżek budżetowych.

Ponadto jak wynikało z PPN zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych prognozowano począwszy od 2034 r.

Założenia przyjęte w PPN były uwzględnione w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Bodzentyn na lata 2025-2050 ze zmianami oraz uchwale budżetowej Miasta i Gminy Bodzentyn na 2025 rok z uwzględnieniem jej zmian.

W świetle powyższego Skład Orzekający dokonał analizy przedmiotowej uchwały nr XLI/111/2025 z dnia 11 czerwca 2025 r. i stwierdził, że zmiany w PPN obejmują następujące kwestie związane z zaciągnięciem pożyczki z budżetu państwa:

1. ograniczenia kwoty planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa,
2. zmiany struktury wydatków finansowanych tą pożyczką.

Nie dokonano natomiast zmiany PPN w zakresie innych niż pożyczka z budżetu państwa założeń i ich efektów finansowych.

Ad.1.

Kwota planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa zmniejszona została o 43.000,00 zł i zmniejszenie dotyczy części przeznaczanej na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu. Zatem Gmina Bodzentyn planuje zaciągnąć pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 55.527.252,51 zł (przed zmianą w wysokości 55.570.252,51 zł), w tym na:

- planowany deficyt budżetu w kwocie 14.024.880,00 zł,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek zgodnie z harmonogramami spłat w kwocie 152.720,00 zł,
- restrukturyzację istniejącego zadłużenia w kwocie 41.349.652,51 zł, w tym kwota 8.385.652,51 zł dotyczy kredytu krótkoterminowego zaciągniętego a nie spłaconego do końca 2024 r.

Zatem po zmianach zaplanowany został deficyt budżetu 2025 roku w kwocie 16.670.531,88 zł, w tym deficyt w części majątkowej w kwocie 11.686.171,19 zł i w części bieżącej w kwocie 4.984.360,69 zł, a źródłem jego sfinansowania będą przychody pochodzące z: pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w wysokości 14.024.880,00 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 57.141,62 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 588.510,26 zł oraz spłaty pożyczek udzielonych w latach ubiegłych w wysokości 2.000.000,00 zł.

W związku z powyższą zmianą dług Gminy Bodzentyn na koniec 2025 roku oraz każdego kolejnego roku do 2049 roku włącznie pomniejszony został o kwotę 43.000,00 zł, natomiast w 2050 r. rozchody przeznaczone na spłatę długu zaplanowano w kwocie 2.457.000,00 zł, a więc niższej o 43.000,00 zł niż zakładał PPN przed opiniowaną zmianą.

Ostateczny termin spłaty długu nie uległ zmianie i planowany jest w 2050 roku.

Postanowienia w zakresie ograniczenia kwoty planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa zostały uwzględnione w uchwale budżetowej Gminy Bodzentyn na 2025 rok ze zmianami.

Ad.2.

Z wprowadzonych zmian wynika, że przedmiotową pożyczką z budżetu państwa Gmina Bodzentyn sfinansuje planowany deficyt w wysokości 14.024.880,00 zł (przed zmianą w kwocie wyższej o 43.000,00 zł, tj. w kwocie 14.067.880,00 zł). Zmiana PPN określiła nowe przeznaczenie pożyczki z budżetu państwa w części finansującej planowany deficyt budżetowy, wskazując w części III.b. PPN po zmianie, że cyt. „Powstały deficyt finansowany pożyczką z budżetu państwa w części inwestycyjnej wynosi 5 225 484,54 zł, natomiast w części bieżącej wynosi 8 799 395,46 zł” (przed zmianą na wydatki o charakterze: majątkowym w kwocie 11.695.854,51 zł, a bieżącym w kwocie 2.372.025,49 zł).

W Tabeli 2 zawartej w części I.b. PPN po zmianach wykazano zadanie inwestycyjne finansowane pożyczką z budżetu państwa pn. „Rekompensata inwestycyjna dla Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Bodzentyn Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Kielecka 83” w kwocie 5.225.484,54 zł.

Ponadto szczegółowy wykaz zadań, w tym o charakterze wydatków bieżących, dla których zaplanowane jest finansowanie z pożyczki z budżetu państwa, zawarty jest w ww. piśmie z dnia 16 czerwca 2025 r.

W tym miejscu Skład Orzekający zauważa, że przeznaczenie pożyczki w części finansującej zadania bieżące i zadania majątkowe nie odpowiada kwotom deficytu w części bieżącej oraz deficytu w części majątkowej, które jak wskazano wyżej, wynoszą odpowiednio: 4.984.360,69 zł oraz 11.686.171,19 zł. Niemniej jednak zaplanowanie finansowania wydatków bieżących pożyczką z budżetu państwa w kwocie przewyższającej planowany deficyt bieżący o kwotę 3.815.034,77 zł powoduje, że dochody bieżące Gminy Bodzentyn w tej wysokości stanowią źródło finansowania zadań o charakterze majątkowym.

W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały nr XLI/111/2025 wskazano, że cyt.:

„Mając na względzie 14 dniowy termin w jakim gmina będzie zobowiązana wykorzystać pożyczkę, niemożliwe byłoby wydatkowanie środków pożyczki na zadania inwestycyjne w wysokości 11 695 854,51 zł tj. w kwocie jaką założono i określono w Programie Postępowania Naprawczego uchwalonym Uchwałą Nr XV/50/2025 Pełniącej Funkcję Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn ze względu na terminy realizacji zadań inwestycyjnych wynikające z umów. Zapisy zawarte w umowach określają zakończenie tych zadań w okresie dłuższym niż 14 dni w części zaplanowanej na 2025 rok.”

Zatem zmianę struktury wydatków finansowanych pożyczką z budżetu państwa Skład Orzekający uznaje za zasadną.

W wyniku analizy zmiany PPN dokonanej przedmiotową uchwałą nr XLI/111/2025 Skład Orzekający stwierdził ponadto, co następuje.

Na podstawie art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Ponadto zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz
- 2) z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
 - a) nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań,
 - b) najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zostaną zachowane zasady określone w art. 242-244,
 - c) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

W tym miejscu Skład Orzekający stwierdza, że aktualizacja wartości przyjętych w PPN spowodowała, że relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych będzie zachowana począwszy od 2035 roku (przed zmianą PPN – od 2034 roku), a niezachowanie przez Gminę Bodzentyn relacji, o której mowa w art. 242-244 tej ustawy dotyczy jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Skład Orzekający przeanalizował również PPN w zakresie zgodności z założeniami uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Bodzentyn na lata 2025-2050 ze zmianami, nie stwierdzając w tym zakresie rozbieżności.

Dokonując analizy uchwalonej zmiany PPN Miasta i Gminy Bodzentyn Skład Orzekający podkreśla, że przy jego realizacji należy mieć na uwadze wszelkie ryzyka prawne, społeczne czy finansowe, które mogą uniemożliwić realizację działań zaplanowanych w Programie Postępowania Naprawczego. Istotnym jednak jest, aby Gmina Bodzentyn pozyskała pożyczkę z budżetu państwa celem spłaty wcześniej zaciągniętych pożyczek, restrukturyzacji pozostałego zadłużenia gminy, a także finansowania deficytu budżetu 2025 roku wynikającego m.in. ze spłaty zobowiązań wymagalnych powstałych na koniec 2024 r. oraz odroczonej płatności.

Zatem w świetle powyższego Skład Orzekający opiniuje zmiany w PPN wprowadzone ww. uchwałą nr XLI/111/2025 w sposób określony w sentencji niniejszej uchwały.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały przysługuje prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Monika Różycka