

Uchwała 38.399.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 7 grudnia 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXXVI/267/2021 Rady Gminy Suchożebry z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Suchożebry na lata 2021-2027

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz 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 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XXXVI/267/2021 Rady Gminy Suchożebry z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Suchożebry na lata 2021-2027, tj. w zakresie § 1, z powodu istotnego naruszenia art. 226 ust. 1, ust. 2a i ust. 3, art. 229 oraz art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Suchożebry skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 23 listopada 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXXVII/267/2021 Rady Gminy Suchożebry z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Suchożebry na lata 2021-2027.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Z danych wykazanych w załączniku Nr 1 do badanej uchwały wynika prognozowany przez Radę Gminy Suchożebry wzrost dochodów majątkowych Gminy Suchożebry (o 6.134,9 %) w 2022 r. w stosunku do 2021 r. oraz zmniejszenie pozostałych dochodów bieżących w 2022 r. (o 48,38 %) w stosunku do 2021 r. W przedłożonych objaśnieniach do badanej uchwały nie zawarto objaśnień w zakresie przyjętych wartości.

W złożonych przez Przewodniczącą Rady Gminy Suchożebry oraz Wójta Gminy Suchożebry wyjaśnieniach Nr GOS.0711.47.2021 z dnia 6 grudnia 2021 r. wskazano, iż wzrost dochodów majątkowych Gminy Suchożebry w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wynika z pozyskanych dochodów majątkowych z tytułu z dotacji w kwocie 5.826.845 zł. W wyjaśnieniach nie odniesiono się do zmniejszenia w 2022 r. pozostałych dochodów bieżących o 48,28%. Wskazać należy, iż w badanej uchwale Rada Gminy Suchożebry wykazała w 2022 r. dochody majątkowe w wysokości 5.826.845 zł, w tym ze sprzedaży majątku w wysokości 350.000 zł oraz z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w wysokości 248.851 zł. Brak objaśnienia przyjętych - w badanej uchwale - wartości narusza art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.

Wykazane w badanej uchwale kwoty dotyczące dochodów bieżących 2021 r. z tytułu subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące, jak i wydatków bieżących 2021 r. na wynagrodzenia i składki od nich naliczone, nie są zgodne z wartościami wynikającymi z - podjętej w tym samym dniu, co badana uchwała - uchwały Nr XXXVI/268/2021 Rady Gminy Suchożebry w sprawie zmian w budżecie Gminy Suchożebry na rok 2021. W przedłożonych wyjaśnieniach nie odniesiono się

do tych niezgodności. Zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych, wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższego wynika, że wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie powinny ze sobą korelować. Dokonując zmian w wieloletniej prognozie finansowej bez dokonania jednoczesnej zmiany w budżecie, Rada Gminy Suchożebry naruszyła cytowany wyżej przepis prawa.

W badanej uchwale w latach 2023-2025 i w 2027 r. Rada Gminy Suchożebry zaplanowała dodatni wyniku budżetu. Z przedłożonych wyjaśnień wynika, iż prognozowana nadwyżka budżetu została przeznaczona na rozchody. Z badanej uchwały wynika, iż kwota prognozowanej nadwyżki budżetu we wskazanych latach, przeznaczona na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych (kolumna 3.1), znacznie odbiega od planowanego w w/w latach (dodatniego) wyniku budżetu (kolumna 3). Powyższym Rada Gminy Suchożebry istotnie naruszyła art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

W badanej uchwale w latach 2021-2026 nieprawidłowo została wykazana kwota długu Gminy Suchożebry na koniec każdego roku objętego badaną uchwałą. Z przedstawionych danych wynika, iż planowana kwota długu dla 2021 r. wynosi 3.804.073,69 zł, a nie jak wykazano 5.718.986,47 zł. Uwzględniając dane określone w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2021-2027, dotyczące kwoty długu na koniec 2020 r., która jest zgodna z kwotą wykazaną w łącznym sprawozdaniu Rb-Z „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” wg stanu na koniec IV kwartału 2020 r. oraz uwzględniając przedstawione w badanej uchwale przewidywane do zaciągnięcia zobowiązania (pozycja 4.1. „Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych...”) i „Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych” (poz. 5.1.), dług (przewidywany) na koniec 2021 r. będzie wynosił 3.804.073,69 zł, wg wyliczenia:

Dług na koniec 2020 r.: 1.735.049,03 zł

+ Planowane do zaciągnięcia zobowiązania: 2.919.505,64 zł

- Rozchody budżetu (spłaty...) 850.480,98 zł

Planowana kwota długu: 3.804.073,69 zł.

Skoro nieprawidłowo wskazana jest planowana kwota długu na koniec 2021 r., to analogicznie błędnie zostały wykazane planowane kwoty długu na lata 2022-2026.

W złożonych wyjaśnieniach nie odniesiono się do prawidłowości wyliczenia planowanej kwoty długu na koniec 2021 r., wskazując wyliczenie planowanej kwoty długu od 2022 r. Organ nadzoru zwraca uwagę, że wieloletnia prognoza finansowa stanowi ważny dokument o charakterze strategicznym, zaś kwota długu i prognoza jego spłaty zalicza się do najważniejszych w nim pozycji, które umożliwiają właściwą ocenę gospodarki finansowej Gminy Suchożebry w każdym roku tej prognozy. Niewłaściwe wykazanie przez Radę Gminy Suchożebry planowanej kwoty długu w badanej uchwale na lata 2021-2026 stanowi istotne naruszenie art. 226 ust. 1 i ust. 1 pkt 6 oraz art. 229 ustawy o finansach publicznych.

W badanej uchwale w 2023 r. i 2024 r. Kolegium Izby stwierdziło brak zachowania wskaźnika zadłużenia obliczonego dla Gminy Suchożebry na podstawie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wskazać należy, iż norma prawna zawarta w art. 243 ustawy o finansach publicznych, ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej. Wynikający z niej wskaźnik, indywidualny dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, nie limituje wielkości długu, ale wielkości poziomu przypadających na dany rok spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych. Ograniczenie zatem w sposób pośredni redukuje poziom zadłużenia w podmiotach samorządowych sektora finansów publicznych. W przedłożonych wyjaśnieniach nie odniesiono się do niniejszego zagadnienia. Brak zachowania w/w relacji w badanej uchwale w sposób istotny narusza art. 226 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W załączniku nr 2 w poz. 1.3.2.8 dla przedsięwzięcia pn. „Zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych i specjalistycznego wyposażenia dla OSP w Suchożebkach i OSP w Woli Suchożebrskiej” nie dokonano zmniejszenia limitu 2021 r. W tym samym dniu, co badana uchwała, została podjęta uchwała Nr XXXVII/268/2021 Radu Gminy Suchożebry w sprawie zmian w budżecie Gminy Suchożebry na rok 2021, w której m. in. w załączniku nr 2b w dz. 754 rozdz. 75412 § 6060 dokonano zmniejszenia zaplanowanych wydatków na w/w przedsięwzięcie. W wyniku dokonanych zmian plan wydatków na to zadanie w 2021 r. wynosi 144.595,50 zł.

W poz. 1.3.2.7 i poz. 1.3.2.23 załącznika nr 2 do badanej uchwały wykazano nieprawidłowy okres realizacji wskazanych tam przedsięwzięć i limity wydatków w poszczególnych latach, a mianowicie:

- w poz. 1.3.2.7 wykazano przedsięwzięcie pn. „Projekt i rozbudowa budynku Szkoły Podstawowej w Krynicy” - okres realizacji 2019-2024, łączne nakłady finansowe w wysokości 2.644.128,65 zł, limit 2021 r. w wysokości 2.115.000 zł, w latach 2022-2024 limit w poszczególnych latach 0 zł oraz limit zobowiązań w wysokości 2.115.000 zł;

- poz. 1.3.2.23 wykazano przedsięwzięcie pn. „Przebudowa chodnika wraz z przebudową skrzyżowania...” - okres realizacji 2021-2023, łączne nakłady finansowe w wysokości 2.085.400 zł, limit 2021 r. w wysokości 0 zł, limit 2022 r. w wysokości 1.355.400 zł, limit 2023 r. w wysokości 50.000 zł oraz limit zobowiązań w wysokości 2.085.400 zł.

Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała w zakresie przedsięwzięć wykazanych w poz. 1.3.2.7 i 1.3.2.23 jest wewnątrznie niespójna w części dotyczącej okresu ich realizacji i limitów wydatków w poszczególnych latach. Powyższe istotnie narusza art. 226 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. okres realizacji przedsięwzięcia oraz limity wydatków w poszczególnych latach.

W przedłożonych wyjaśnieniach, w zakresie nieprawidłowości wynikających z załącznika nr 2 do badanej uchwały wskazano, że błędy powstały w wyniku błędu pisarskiego bądź błędnego wskazania okresu realizacji przedsięwzięcia.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Realistyczność prognozy należy odczytać jako możliwość weryfikacji przyjętych parametrów finansowych na podstawie dokumentów, przyjętych strategii, realizowanych procesów gospodarczych, zakładanych wskaźników, danych historycznych. Częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej pozwalającą na weryfikację spełnienia wymogu jej realistyczności są objaśnienia, o których mowa w art. 226 ust. 2a tej ustawy. Wskazać należy, iż przedłożone do badanej uchwały objaśnienia w zakresie załącznika nr 1, nie odnoszą się do całej prognozy, a poprzestają wyłącznie na wielkościach roku bazowego (budżetowego), co uniemożliwia ocenę realistyczności badanej uchwały. Zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych, wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższego wynika, iż wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie powinny ze sobą korelować. Natomiast art. 243 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym następującym po roku budżetowym nie została zachowana.

W ocenie Kolegium Izby wykazane nieprawidłowości w sposób istotny naruszają dyspozycję art. 226 ust. 1, ust. 2a i ust. 3, art. 229 oraz art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski