



Uchwała Nr 182/XIV/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 8 czerwca 2021 r.

w sprawie uchwały Nr 5/2021 Zgromadzenia Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowickiego Związku Wodociągów i Kanalizacji z dnia 5 maja 2021 r. w sprawie zmiany Planu Finansowego SChŚZWiK na rok 2021 (Uchwała Zgromadzenia nr 7/2020 z 17 grudnia 2020 r.)

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 1 i 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1 w zw. z art. 73a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713). **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr 5/2021 Zgromadzenia Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowickiego Związku Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Chorzowie z dnia 5 maja 2021 r. w sprawie zmiany Planu Finansowego SChŚZWiK na rok 2021 (Uchwała Zgromadzenia nr 7/2020 z 17 grudnia 2020 r.) w zakresie § 3 i § 4 oraz Załącznika Nr 3, polegające na:

- braku równowagi między sumą dochodów i przychodów a sumą wydatków i rozchodów planu finansowego Związku czym istotnie naruszono art. 211 ust. 1 i 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- określeniu celu przeznaczenia nadwyżki budżetowej w wysokości 1.367.100 zł „*na pokrycie wydatków w kolejnych latach*”, czym istotnie naruszono zasadę roczności budżetu wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do dnia **5 lipca 2021 roku**, poprzez zbilansowanie planu finansowego Związku oraz określenie zgodnego z prawem prawidłowego przeznaczenia nadwyżki budżetowej,

pod rygorem stwierdzenia nieważności nadzorowanej uchwały.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 5/2021 Zgromadzenia Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Chorzowie z dnia 5 maja 2021 r. w sprawie zmiany Planu Finansowego SChŚZWiK na rok 2021 (Uchwała Zgromadzenia nr 7/2020 z 17 grudnia 2020 r.), wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 12 maja 2021 r. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w zw. z art. 73a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym przedłożona uchwała podlega nadzorowi Izby.

W dniu 27 maja 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 170/XIII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. O terminie posiedzenia Kolegium, podczas którego rozpatrywana była ww. uchwała powiadomiono organy Związku z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono w dniu 8 czerwca 2021 r. na posiedzeniu Kolegium, w którym uczestniczył przedstawiciel Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Chorzowie (dalej: SChŚZWiK lub Związek) – Pan Sławomir Sobczyk - skarbnik SChŚZWiK upoważniony przez Przewodniczącego Zarządu SChŚZWiK do reprezentowania Związku na tym posiedzeniu.

Podstawę rozstrzygnięcia Kolegium stanowi następujący stan faktyczny i prawny:

W pierwszej kolejności należy zastrzec, iż ilekroć w poniższym uzasadnieniu będzie mowa o jednostce samorządu terytorialnego (budżecie jednostki samorządu terytorialnego) oznacza to także związek międzygminny (plan finansowy związku międzygminnego), gdyż zgodnie z art. 73a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin.

Badaną uchwałą Zgromadzenie SChŚZWiK wprowadziło zmiany w planie finansowym Związku na 2021 r. polegające na:

- zwiększeniu Planu dochodów w dziale 900, rozdz. 90001 §0740 „Wpływy z dywidend” - o kwotę 2.720.000 zł,
- zwiększeniu Planu wydatków w dziale 900, rozdz. 90001 § 2900 „Wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań bieżących” – o kwotę 1.350.000 zł, wskazując w § 2 ww. uchwały, że wpłata ta zostanie dokonana na rzecz gminy Chorzów – 900.000 zł i na rzecz gminy Świętochłowice – 450.000 zł,
- ustanowieniu w wyniku powyższych zmian nadwyżki budżetowej w wysokości 1.367.100 zł i postanowieniu w § 3 ww. uchwały, że zostanie ona *„przeznaczona na pokrycie wydatków w kolejnych latach”*;
- zwiększeniu Planu przychodów z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych (§ 957) – o kwotę 1.501.930,80 zł i postanowieniu w § 4 ww. uchwały, że przychody te *„zostaną przeznaczone na pokrycie wydatków w kolejnych latach”*.

W wyniku wprowadzonych zmian podstawowe składniki planu finansowego Związku wynoszą: dochody - 3.097.100 zł, przychody - 1.504.830,80 zł, wydatki – 1.730.000 zł. Powyższe oznacza, że suma dochodów i przychodów Związku (wynosząca ogółem 4.601.930,80 zł) jest wyższa od wydatków Związku wynoszących 1.730.000 zł – o kwotę 2.871.930,80 zł. Związek nie planuje rozchodów budżetu.

Należy stwierdzić, iż powyższy Plan finansowy Związku wykazuje brak równowagi między podstawowymi składnikami budżetu jednostki samorządu terytorialnego zdefiniowanymi w art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. A zatem kwoty zaplanowane w budżecie po stronie dochodowo-przychodowej i wydatkowo-rozchodowej powinny zachować wzajemną zgodność. Brak tej zgodności powoduje naruszenie powołanego wyżej przepisu prawa (zob.: uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 23 września 2011 r. Nr 31/131/2011, OwSS 2011, nr 4, s. 102).

Zdefiniowany w art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego (tutaj: plan finansowy związku międzygminnego) powinien zawierać po stronie

dochodowo-przychodowej kwoty dokładnie odpowiadające zapotrzebowaniu na ich rozdysponowanie w danym roku budżetowym, a więc odpowiadające stronie wydatkowo-rozchodowej tego budżetu. (podobnie: R. Tykozko, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 277). Jedną z podstawowych zasad konstruowania (planowania) budżetu jest zbilansowanie na okres roczny wielkości (sum) planowanych źródeł finansowania z kwotami przeznaczonymi na funkcjonowanie danej jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych także podkreśla się, że ustalone w budżecie dochody i przychody „są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej” (wyrok WSA w Rzeszowie z 16.03.2021 r., I SA/Rz 146/21). Na etapie planowania dochody i przychody budżetu powinny być więc przeznaczone na: wydatki publiczne i rozchody publiczne danego roku budżetowego, na co wyraźnie wskazuje art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z planistycznym i rocznym charakterem budżetu jednostki samorządu terytorialnego związana jest także zasada określona w art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą w uchwale budżetowej określa się kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno planowane źródła pokrycia deficytu jak i planowane cele przeznaczenia nadwyżki budżetu powinny więc respektować ustawową zasadę roczności i zasadę ogólnej równowagi budżetowej. Z regulacji art. 211 ust. 1 i 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że postanowienia zawarte w uchwale budżetowej (tutaj: planie finansowym związku międzygminnego) mogą się odnosić wyłącznie do okresu budżetowego, na który została ona uchwalona. Czyni to zadość klasycznej zasadzie budżetowej, jaką jest roczność budżetu publicznego.

Kolegium wskazuje, iż przyjęta przez Zgromadzenie SChŚZWiK badaną uchwałą konstrukcja Planu finansowego Związku na 2021 r. nie spełnia powyższych zasad i wymogów planowania budżetowego określonych w art. 211 ust. 1 i 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W § 3 badanej uchwały zawarto następujące postanowienie: *„Nadwyżka budżetowa wysokości 1.367.100 zł zostanie przeznaczona na pokrycie wydatków w kolejnych latach.”* Kolegium stwierdza, iż powyższe postanowienie badanej uchwały istotnie narusza wspomnianą zasadę roczności budżetu wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zasada ta

jest także podkreślona w art. 211 ust. 4 ww. ustawy stanowiącym, iż „podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa”. Z powyższego wynika, iż co do zasady w budżecie jednostki samorządu terytorialnego danego roku nie można planować wydatków, które mają być dokonane w przyszłym roku budżetowym (przyszłych latach budżetowych).

W obecnie obowiązujących przepisach ustawy o finansach publicznych nie ma podstaw do uwzględniania w budżecie oraz uchwale budżetowej postanowień o charakterze finansowym odnoszących się do następnych okresów (lat budżetowych), np. wydatków/zadań, których realizacja rozpocznie się lub nastąpi w kolejnym roku budżetowym. (zob. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 15 lipca 2011 r., I SA/Łd 764/11 i z dnia 25 maja 2012 r., I SA/Łd 209/12). Z uwagi na wprowadzenie od 2010 r. instytucji prognozowania wieloletniego (art. 226-232 ustawy o finansach publicznych), a także formalnie ustanowiony zakaz umieszczania w uchwale budżetowej przepisów niezwiązanych z realizacją budżetu danego roku (art. 213 ustawy o finansach publicznych), zawarcie w akcie budżetowym postanowień wykraczających poza rok budżetowy (tj. będących podstawą podejmowania decyzji w innych okresach niż rok, na który podjęto uchwałę budżetową) należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Na taką ocenę zasługuje wyżej przywołane postanowienie § 3 badanej uchwały. Ocena ta jest uzasadniona tym bardziej, iż wydatki określone w Wieloletniej Prognozie Finansowej SChŚZWiK nie uwzględniają źródła ich finansowania z ustanowionej w badanej uchwale nadwyżki budżetowej w wysokości 1.367.100 zł. Wieloletnia Prognoza Finansowa SChŚZWiK (zmieniona uchwałą Nr 6/2021 Zgromadzenia Samorządowego Chorzowsko – Świętochłowskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Chorzowie z dnia 5 maja 2021 roku w sprawie zmiany uchwały nr 8/2020 Zgromadzenia SChŚZWiK z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2021 – 2024) określa w każdym roku prognozy w latach 2022-2024 wydatki Związku w wysokości 380.000 zł, co oznacza, że w okresie prognozy 2022-2024 wynosić one mają łącznie 1.140.000 zł.

W przedłożonych tut. Izbie pisemnych wyjaśnieniach (pismo z dnia 2.06.2021 r., L.dz. 40/2021) Przewodniczący Zarządu SChŚZWiK, stwierdził, iż „zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową na lata 2021-2024, Związek nie planuje realizacji żadnych przedsięwzięć, na dzień sporządzania WPF. Związek nie posiada również zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych, a także w latach objętych prognozą nie planuje się zaciągania zobowiązań.

Tym samym na moment uchwalania uchwały nr 5/2021 Związek nie ma planowanych przedsięwzięć, które mogłyby być finansowane z nadwyżki oraz nie ma zadłużeń, na spłatę których mogłaby zostać przeznaczona nadwyżka.” Stanowisko to potwierdził skarbnik SChŚZWiK obecny na posiedzeniu Kolegium w dniu 8 czerwca 2021 r.

Kolegium wskazuje, iż przepisy ustawy o finansach publicznych regulujące zasady planowania budżetowego powinny być przestrzegane niezależnie od sytuacji finansowej lub planów wydatkowych w przyszłych latach budżetowych danej jednostki samorządu terytorialnego (tutaj: związku międzygminnego).

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby, przy podejmowaniu nadzorowanej uchwały Nr 5/2021 z dnia 5 maja 2021 r. Zgromadzenie SChŚZWiK istotnie naruszyło przepisy art. 211 ust. 1 i 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 1 i 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 91 ust. 1 w zw. z art. 73a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym postanowiło jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały nie służy odwołanie.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej