

Uchwała Nr 7/394/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 marca 2020 r.

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 310 Rady Miasta Konina z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej miasta Konina na lata 2020-2023, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 28 lutego 2020 r. Rada Miasta Konina powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 226 i art. 231 ustawy o finansach publicznych oraz § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zmieniła wieloletnią prognozę finansową na lata 2020-2023.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr 310 Rady Miasta Konina z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej miasta Konina na lata 2020-2023, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 marca 2020 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

W dniu 26 lutego 2020 r. badaną uchwałą Rada Miasta Konina zmieniła wieloletnią prognozę finansową Miasta Konina na lata 2020-2023, a nie uwzględniła danych wynikających z rocznych sprawozdań z wykonania budżetu 2019 roku, które zostały przesłane elektronicznie do tut. Izby w

dniu 20 lutego 2020 r. (kolumna dot. danych historycznych o wykonaniu budżetu 2019 roku nie zawiera żadnych danych) przy wyliczaniu dopuszczalnego limit spłat zobowiązań określonego po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

Po uwzględnieniu danych wynikających ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetu za 2019 rok nie została zachowana relacja spłat zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2020 i 2021 roku. W 2020 roku dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosi 5,28%, a planowana relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy wynosi 5,33% (różnica 0,05 punktu procentowego), natomiast w 2021 roku dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosi 5,41%, a planowana relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy wynosi 5,60% (różnica 0,19 punktu procentowego).

Od stycznia 2020 r. zaczęły obowiązywać zmienione przepisy ustawy o finansach publicznych, których celem jest wzmocnienie mechanizmów prawnych służących bezpieczeństwu finansowemu jednostek samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie zmian w zakresie kontroli poziomu spłat zadłużenia.

W myśl przepisu art. 243 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych - wartości wykonane za ten rok, z tym że do obliczenia relacji dla poprzednich sześciu lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych, a stosownie do art. 9 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) przepis ten w zakresie przyjmowania wartości wykonanych za poprzednie lata stosuje się odpowiednio po raz pierwszy do opracowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2020.

Przepis art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja - łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych oraz spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, a także innych spłat rat

zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące budżetu - przekroczy średnią arytmetyczną wyliczoną wg wzoru określonego w ustawie, z uwzględnieniem w latach 2020-2025 przepisów przejściowych określonych w art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

W wyniku wprowadzenia zmian przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika spłat zadłużenia o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych limitem spłaty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego objęto wszystkie zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu zaciągnięte po 1 stycznia 2019 roku np. umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Należy również podnieść, iż w objaśnieniach do przedmiotowej uchwały zmieniającej wieloletnią prognozę finansową poinformowano, iż "Dokonano zmiany w dochodach i wydatkach w latach 2021-2023 uwzględniając prognozowany wzrost dochodów bieżących i wydatków bieżących". Zatem nie objaśniono istotnych zmian wprowadzonych w planowanych dochodach bieżących i wydatkach bieżących, w tym nie podano żadnych informacji, jakie okoliczności uzasadniają zwiększenie prognozowanych dochodów bieżących w 2021 roku o kwotę 6.431.600 zł, w 2022 roku o kwotę 9.205.900 zł, w 2023 roku i latach następnych o kwotę 10.603.800 zł, przy zwiększeniach wydatków bieżących o niższe kwoty, a mianowicie w 2021 roku o 4.253.000 zł, w 2022 roku o kwotę 1.989.000 zł i braku zmian w 2023 roku i latach następnych. Na skutek tych zmian zwiększyła się planowana nadwyżka operacyjna (rozumiana jako dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w 2021 roku o kwotę 2.178.600 zł i po zmianach wynosi 32.187.600 zł, w 2022 zwiększy się o kwotę 7.216.900 zł i po zmianach wynosi 43.444.900 zł oraz w 2023 i latach następnych o 10.603.800 zł i po zmianach wynosi 54.683.800 zł. Dla porównania należy wskazać, iż w 2019 roku zrealizowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 13.474.178,64 zł.

Po uwzględnieniu zmian wprowadzonych w badanej uchwale, w latach 2020-2023 planowany wzrost dochodów bieżących wyniesie 58.749.201,26 zł, a planowany wzrost wydatków bieżących wyniesie tylko o 18.910.392,26 zł.

Przepis art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej zakres wymieniony, w tym przepisie i doprecyzowany w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 92, z późn. zm.).

Przepis art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych stanowi, iż do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości, a w objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w art. 226 ust. 1 ww. ustawy. Zatem załączenie objaśnień wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej jest obligatoryjne, a tylko uszczegółowienie tych danych jest fakultatywne.

Należy podkreślić, że wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego jest prognozą wieloletniego budżetu jednostki samorządowego terytorialnego (załącznik Nr 1 do WPF) poszerzoną o wieloletnie projekty i zadania z zakresu wydatków majątkowych i bieżących (załącznik Nr 2 do WPF). Wymaga się, aby prognoza była realistyczna, co oznacza, że powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się w sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, którego ma dotyczyć wieloletnia prognoza finansowa.

Określenie "realistyczny" oznacza w języku polskim "liczący się w poglądach, zamierzeniach, działaniu z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym sądzie". Prognoza spełnia warunek realizmu, jeżeli na etapie przygotowywania i uchwalania opiera się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach. Realizm WPF oznacza, że - aby tworzyć warunki do prowadzenia racjonalnej, odpowiedzialnej stabilnej polityki finansowej - powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy, w tym również możliwości wystąpienia zjawisk nieoczekiwanych (wahań koniunktury, działania sił natury i innych zdarzeń losowych, kryzysu gospodarczego) (zob. L. Lipiec – Warzecha, Komentarz do art. 226 u.f.p. Lex).

Realizm planowania wymagany przepisami ustawy o finansach publicznych warunkuje nie tylko legalność tej uchwały, ale także pozwala na racjonalne podejmowanie decyzji o zamierzeniach majątkowych i kolejnych zobowiązaniach dłużnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby oceniło, iż uchwała nr 310 Rady Miasta Konina z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Konina na lata 2020-2023 istotnie narusza przepisy art. 243 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co legło u podstaw stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do przepisu art. 240a ustawy o finansach publicznych w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej jest zobowiązane wezwać jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.