

Uchwała Nr V/20/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 21 lutego 2018 r.

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) w związku z oraz art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

orzeka o nieważności Uchwały Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028.

Uzasadnienie

W dniu 23 stycznia 2018 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy została przedłożona w formie dokumentu elektronicznego Uchwała Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028 (dalej WPF).

O terminie posiedzenia Kolegium Izby pismami z dnia 7 lutego 2018 roku o sygnaturze RIO-KA-4010-5-2/2018 i RIO-KA-4010-5-3/2018, został zawiadomiony Prezydent Miasta Włocławek i Przewodniczący Rady Miasta Włocławek. W posiedzeniu uczestniczyli i wyjaśnienia złożyli: Magdalena Korpolak-Komorowska – Zastępca Prezydenta Miasta ds. rozwoju i inwestycji, Janina Radzikowska – Skarbnik Miasta, Rafał Sobolewski – Przewodniczący Rady Miasta oraz upoważnieni przez Przewodniczącego Rady Miasta Radni Miasta Włocławek Jarosław Chmielewski oraz Andrzej Pałucki.

Jednym z ustawowych instrumentów wieloletniego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego są wieloletnie prognozy finansowe, które powinny łączyć wieloletnie zamierzenia inwestycyjne z rocznymi budżetami. Wymogi dotyczące wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w art. od 226 do 232 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077). Prognozy

opracowuje się w celu przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, oceny ich zdolności kredytowej oraz wyznaczenia możliwości inwestycyjnych.

Podstawowe elementy prognoz określone zostały w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Uchwały te składają się z: wieloletniej prognozy finansowej, wykazu przedsięwzięć wieloletnich oraz objaśnień przyjętych wartości. Fakultatywną częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej mogą być upoważnienia, o których mowa w art. 228 ustawy o finansach publicznych (w tym upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć wieloletnich). Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje dane dotyczące m.in. takich parametrów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego jak: dochody i wydatki bieżące budżetu, dochody i wydatki majątkowe budżetu, wynik budżetu, przychody i rozchody budżetu, dług zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia, a także objaśnienia i prognozę kwoty długu danego samorządu.

Zgodnie z brzmieniem 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 budżetu oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały budżetowe oraz w sprawie wieloletnich prognoz finansowych muszą więc zawierać spójne dane. Również każda zmiana budżetu, dokonywana w trakcie roku budżetowego, w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów budżetu oraz długu jednostki samorządu terytorialnego niesie za sobą konieczność dokonania stosownych zmian w wieloletniej prognozie finansowej. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Badając Uchwałę Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Z analizy uchwały wynika, że nie została zachowana zgodność wartości określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Włocławek na 2018 rok i w uchwale budżetowej Miasta Włocławek na 2018 r. (uchwała Nr XXXVII/1/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Włocławek na 2018 rok) w zakresie:

- 1) kwoty przychodów z tytułu planowanych do zaciągnięcia w 2018 roku zobowiązań zwrotnych.

W uchwale budżetowej przewidziano przychody z tytułu planowanych do zaciągnięcia zobowiązań w wysokości 57 956 498 zł, natomiast w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie WPF wraz z objaśnieniami „Wieloletnia Prognoza Finansowa miasta Włocławek na lata 2018 – 2028” w wysokości 59 156 498 zł.

Wysokość planowanych do zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych wiąże się bezpośrednio z wielkością długu jednostki samorządu terytorialnego. Z załącznika nr 1 do WPF wynika, iż przy planowanych do zaciągnięcia w 2018 roku kredytach i pożyczkach w wysokości 59 156 498 zł (kolumna 4.3) i rozchodach z tytułu spłaty zobowiązań w wysokości 38 434 824 zł (kolumna 5.1) planowany dług na koniec 2018 roku wyniesie 286 829 382 zł (kolumna 6). Natomiast z załącznika nr 5 do uchwały budżetowej na 2018 rok „Przychody i rozchody budżetu” wynika, iż planowane do zaciągnięcia kredyty i pożyczki stanowią kwotę 57 956 498 zł, a planowane rozchody z tytułu spłaty zobowiązań wynoszą 38 434 824 zł. Zgodnie z danymi wynikającymi z uchwały budżetowej planowany dług na koniec 2018 roku wyniesie 285 629 382 zł.

2) wyniku budżetu ustalonego na 2018 rok.

W uchwale budżetowej zaplanowano deficyt w wysokości 26 064 385 zł, natomiast w WPF w 2018 r. wykazano deficyt w kwocie 27 264 385 zł.

3) wydatków budżetu.

Z załącznika nr 1 do WPF wynika, że wydatki budżetu ogółem stanowią kwotę 658 094 651 zł (kolumna 2), w tym wydatki majątkowe 86 000 000 zł (kolumna 2.2), zaś z załącznika nr 2 do uchwały budżetowej - „Wydatki budżetu miasta Włocławek na 2018 rok” wynika, że wydatki ogółem stanowią kwotę 656 894 651 zł, w tym wydatki majątkowe 84 800 000 zł (załącznik nr 3 „Plan wydatków majątkowych na 2018 rok”).

4) zaplanowanych przedsięwzięć.

W obu cytowanych uchwałach w 2018 r. występują istotne rozbieżności kwot w zakresie planowanych przedsięwzięć - w załączniku nr 2 do WPF, stanowiącym wykaz przedsięwzięć Miasta oraz w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej. Rada Miasta zaplanowała przedsięwzięcia pn.:

- „Utworzenie parku na Słodowie oraz rewaloryzacja zieleni Parku im. H. Sienkiewicza we Włocławku” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 2 920 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 2 000 000 zł,
- „Termomodernizacja budynków oświaty na terenie miasta Włocławek - etap IV – Zespół Szkół Budowlanych” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 5 978 500 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 5 515 500 zł,
- „Rozbudowa Al. Jana Pawła II we Włocławku w kategorii drogi wojewódzkiej określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 600 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 540 000 zł,
- „Budowa trasy średnicowej – I etap od ul. Toruńskiej określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 500 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 368 000 zł,
- „Rozbudowa sieci komunikacyjnej dróg rowerowych na terenie miasta” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 2 100 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 1 848 000 zł,
- „Budowa drogi stanowiącej alternatywne połączenie osiedla Michelin z osiedlem Południe” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 100 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. limitu wydatków na to zadanie nie ustalono,
- „Zagospodarowanie terenu pod budowę placu rekreacyjno-wypoczynkowego wraz z budową placu zabaw na terenie miasta” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie

250 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. limitu wydatków na to zadanie nie ustalono,

„Budowa ul. Papieżka od ul. Zielnej do Alei Kazimierza Wielkiego” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 1 000 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 900 000 zł.

Wskazane rozbieżności kwot zaplanowanych na 2018 rok w budżecie i Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Włocławek stanowią istotne naruszenie art. 229 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby zauważa bowiem, że zgodnie z wymogiem określonym w tej normie prawa powinna być zachowana w tym zakresie zgodność. Przepis ten stanowi, że wartości przyjęte w WPF 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. W ocenie Kolegium Izby przepis ten wymaga pełnej zgodności planowanych kwot pomiędzy wieloletnią prognozą finansową i budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Gdyby intencją ustawodawcy było określenie wymogu zgodności tylko w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego, to w art. 229 ustawy o finansach publicznych nie zawarłby słów „co najmniej”. Brak zgodności w 2018 roku między uchwałami Nr XXXVII/1/2018 w sprawie budżetu i Nr XXXVII/2/2018 w sprawie WPF stanowi istotne naruszenie wskazanego wyżej przepisu art. 229 ustawy o finansach publicznych, co z kolei skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego Uchwały Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej po raz kolejny wskazuje na malejący poziom nadwyżki operacyjnej Miasta. Zaplanowana na 2018 rok nadwyżka operacyjna (a więc różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wynosi 20,1 miliona złotych i wykazuje tendencję malejącą w porównaniu do nadwyżek operacyjnych wypracowanych w latach ubiegłych. Wysokość nadwyżki operacyjnej jest pochodną wielu czynników, z których część jest niezależna od działań organów jednostek samorządu terytorialnego, niemniej to właśnie działania tych organów w największym stopniu stanowią o wysokości omawianej nadwyżki. Malejący poziom nadwyżki operacyjnej wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla finansów samorządowych (choćby w postaci malejących indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia), włącznie z utratą możliwości samodzielnego uchwalenia budżetu.

Według Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Włocławek wraz z prognozą długu i spłaty zobowiązań na lata 2018 – 2028 relacje wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczone w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy, kształtują się następująco:

Rok	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w %)	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy (w %)
1	2	3
2018	7,67	8,32
2019	6,49	6,50
2020	6,45	6,49
2021	6,45	8,65
2022	4,83	11,11
2023	5,12	11,93
2024	4,87	12,08
2025	4,54	12,23
2026	3,04	11,93
2027	3,16	11,73
2028	3,83	11,37

Przy założeniu pełnej realizacji wielkości ujętych w prognozie kwoty długu Miasta, przyjęto, że w latach 2018-2028 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku zgodnie z regułą wynikającą art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże w latach 2018-2020 różnica pomiędzy wskaźnikami nie przekracza 1%, co oznacza, że we wskazanych latach możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest istotnym ryzykiem, a w konsekwencji będzie wymagała pełnej realizacji dochodów planowanych przez Miasto, w tym uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku jak i dochodów bieżących, a także utrzymania założonego poziomu wydatków bieżących w celu zrealizowania prognozowanych nadwyżek operacyjnych. W przypadku, gdyby założenia prognozy nie były osiągnięte koniecznym stanie się dokonanie korekt przyjętych w niej wielkości. Kolegium Izby podkreśla, że wykonanie budżetu za 2017 rok będzie miało wpływ na kształtowanie się indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu w latach 2018-2020 i decyzje dotyczące zaciągania nowych zobowiązań długoterminowych powinny być podejmowane przy uwzględnieniu możliwości zachowania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy orzekło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Jurewicz