

Uchwała Nr 7/37/2015
z dnia 4 marca 2015 r.
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk
2/ Beata Kaczmarek
3/ Ewa Śpionek
4/ Iwona Kopczyńska
5/ Anna Kaźmierczak
6/ Wojciech Newereńczuk
7/ Bogdan Łągwa

8/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska
9/ Józefa Lucyna Michejda
10/ Bogusław Wenus
11/ Grażyna Kos
12/ Barbara Polowczyk
13/ Paweł Dobrzyński
14/ Roman Drozdowski

Działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. nr 98 poz. 1071 z późniejszymi zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001r. Dz.U. nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami)

Kolegium uchwala, co następuje:

umarza się postępowanie nadzorcze w sprawie Uchwały Nr IV/18/15 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Pabianickiego na lata 2015-2021.

Uzasadnienie

W dniu 4 lutego 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała Nr IV/18/15 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Pabianickiego na lata 2015-2021 (zwana dalej *Uchwałą*).

Pismem z dnia 5 lutego bieżącego roku (doręczonym Izbie w dniu 6 lutego) Klub Radnych Prawa i Sprawiedliwości Rady Powiatu Pabianickiego złożył skargę na przedmiotową Uchwałę.

Skarżący wskazali, że ich zdaniem projekt wieloletniej prognozy finansowej, przekazany zgodnie z art. 230 ust. 9 ustawy o finansach publicznych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego, zawierał więcej danych, np. lata 2012, 2013 i III kwartał 2014, które pozwoliły na zweryfikowanie wskaźników, o których mowa w art. 243 tej ustawy, natomiast projekt wieloletniej prognozy finansowej przekazany Radzie Powiatu takich danych nie zawierał. Według skarżących projekt uchwały w sprawie przyjęcia

wieloletniej prognozy finansowej przekazany Radzie, a następnie uchwalony w dniu 29 stycznia 2015 roku nie był tożsamy z projektem przekazanym Izbie. W ocenie Radnych taka różnica nie powinna wystąpić, w związku z czym skierowali do Izby pytanie, czy Zarząd Powiatu nie naruszył obowiązującego prawa.

W skardze wskazano również, że w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu Pabianickiego w latach 2015-2021, na stronie 4 objaśnień, zostały przedstawione wskaźniki wzrostu dochodów, cyt.: *„opracowane niby na podstawie wytycznych zatwierdzonych przez Ministra Finansów dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, których w wyżej wymienionych wytycznych nie znajdziemy.”* W ocenie Skarżących, cyt.: *„Wzrost planowanych dochodów Powiatu, np. w roku 2016 o 4,30% jest przeszacowany – chyba tylko po to, aby indywidualne wskaźniki (art. 243 ustawy o finansach publicznych) były jak najlepsze przed wyborami, a zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa ma być realna.”*

W związku z powyższym Radni zwrócili się do Izby z pytaniem, czy w świetle przedstawionych przez nich argumentów istnieją podstawy do wystąpienia do wojewody o uchylenie uchwały Rady Powiatu Pabianickiego nr IV/18/15 z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Pabianickiego na lata 2015-2021.

Do skargi załączono: kopię projektu wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Pabianickiego na lata 2015-2021 opatrzonego datą wpływu do biura Rady Powiatu - 14 listopada 2014r.; kopię Uchwały Nr I/179/2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 28 listopada 2014 roku w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu Powiatu Pabianickiego; Wytyczne MF dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego aktualizacja – czerwiec 2014r.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 4 marca 2015 roku dotyczącym rozpatrzenia Uchwały uczestniczyli przedstawiciele Powiatu Pabianickiego: pan Krzysztof Habura - Starosta Powiatu oraz pani Elżbieta Piekienik - Skarbnik Powiatu. Na posiedzenie przybył również pan Robert Rządziński - Radny Klubu PiS Powiatu Pabianickiego.

W toku badania Uchwały Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Stosownie do art. 230 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t.: Dz.U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.) inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej: 1) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania; 2) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

W myśl ust. 9 wskazanego przepisu - projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest przekazywany do regionalnej izby obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego, w sposób określony rozporządzeniem Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 92) - zwanego dalej *rozporządzeniem* - wydanym na podstawie art. 230b ustawy.

Zgodnie natomiast z art. 238 ustawy o finansach publicznych projekt uchwały budżetowej należy przedłożyć organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Z powołanych przepisów wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przekazuje właściwej regionalnej izbie obrachunkowej oraz organowi stanowiącemu projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem budżetu na dany rok budżetowy, tj. do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, przy czym regionalnej izbie obrachunkowej projekt wieloletniej prognozy finansowej (lub projekt jej zmiany) należy przekazać w formie dokumentu elektronicznego.

Z dokumentów znajdujących się w rejestrach Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wynika, że projekt badanej Uchwały został przesłany Izbie w formie elektronicznej w dniu 14 listopada 2014 roku, a więc w tym samym dniu, w którym – jak wynika z kopii projektu wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Pabianickiego na lata 2015-2021 załączonej do skargi – wpłynął do biura Rady Powiatu Pabianickiego.

Rozpatrując kwestię podniesionej niezgodności projektu przedłożonego Radnym z projektem przekazanym Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, w wyniku przeprowadzonej analizy porównawczej:

- a) kopii projektu wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Pabianickiego na lata 2015-2021 załączonej do skargi Radnych
- b) dokumentu elektronicznego zawierającego projekt badanej Uchwały dostarczonego Izbie z zachowaniem § 4 ust. 1 rozporządzenia, tj. z wykorzystaniem aplikacji wskazanej przez Ministra Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej,

ustalono, że podniesiony przez Skarżących zarzut dotyczący przekazania Izbie dokumentu zawierającego większą liczbę danych (lata 2012, 2013 i III kwartał 2014) nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym. Oba dokumenty w załączniku nr 1 odnoszą się bowiem do tego samego zakresu lat, tj. do okresu 2015 – 2021, co potwierdzają w szczególności parametry wizualizacji tego konkretnego dokumentu elektronicznego przekazanego Izbie ustawione przez Powiat w aplikacji.

Należy tu jednocześnie wyraźnie podkreślić, że badaniu przez Kolegium Izby podlega wizualizacja dokumentu elektronicznego przekazanego przez jednostkę samorządu terytorialnego – stanowiąca zakres użytkowy dokumentu elektronicznego. Zgodnie z art. 3 pkt 26 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (j.t. Dz.U . z 2014 r., poz.1114) przez zakres użytkowy dokumentu elektronicznego należy rozumieć zawartość dokumentu elektronicznego niezbędną do załatwienia określonego rodzaju spraw za pomocą tego dokumentu. Zakresu użytkowego dokumentu elektronicznego nie należy utożsamiać z formularzem elektronicznym (tj. graficznym interfejsem użytkownika) wystawianym przez oprogramowanie (w tym konkretnym przypadku aplikację, o której mowa w § 4 rozporządzenia) służącym do wprowadzania danych niezbędnych do wygenerowania dokumentu elektronicznego zgodnego z odpowiadającym mu wzorem dokumentu elektronicznego (w tym konkretnym przypadku wzorem określonym przez załącznik nr 1 do rozporządzenia).

Aplikacja wskazana przez Ministra Finansów - zgodnie z przypisem „*” do wierszy 9.7 oraz 9.7.1. wzoru zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia – na formularzu elektronicznym wymaga podania danych historycznych koniecznych do ustalenia wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jednakże nie muszą one stanowić

części dokumentu elektronicznego przekazywanego do regionalnej izby obrachunkowej. Nadto, aplikacja wskazana przez Ministra Finansów posiada dodatkowo funkcjonalność, która uniemożliwiłaby jednostce samorządu terytorialnego przekazanie do Izby dokumentu, w którym dane historyczne podane w formularzu elektronicznym niezbędne do automatycznego obliczenia średniej zgodnie z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych byłyby niezgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań Rb-27s oraz Rb-28s tejże jednostki.

Zdaniem Kolegium Izby nie ma natomiast przeszkód, aby dane z poprzednich lat były przekazane organowi stanowiącemu, np. podczas prac komisji na projekcie, czy też podczas sesji dotyczącej podjęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany.

Przy powyższym Kolegium Izby podkreśla, że przesłany Izbie oraz przekazany Radzie Powiatu projekt badanej Uchwały, określający prognozę Powiatu na lata 2015-2021 spełnia wymogi wskazane zarówno w art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jak i ustalone w przepisach rozporządzenia. W myśl art. 227 ust. 1 wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Zgodnie z wzorem wieloletniej prognozy finansowej określonym w rozporządzeniu, dane objęte prognozą przedstawia się od roku „n” i na lata następne (rok n + 1, rok n + 2, rok n + 3) – stosownie do przypisu 2) rozporządzenia, w którym ustalono: Zgodnie z art. 227 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. W sytuacji dłuższego okresu prognozowania finansowego wzór stosuje się także do lat wykraczających poza minimalny (4-letni) okres prognozy, wynikający z art. 227 ustawy.

Nie ma natomiast ustawowego wymogu, aby dane historyczne były elementem projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przekazywanego Izbie, jak i organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium Izby potwierdzenia nie znajduje również drugi zarzut podniesiony w skardze wobec badanej Uchwały, odnoszący się do braku zastosowania wskaźników zawartych w Wytycznych MF dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego; Aktualizacja – czerwiec 2014. Jak bowiem wynika z tabeli umieszczonej na stronie 4 objaśnień do Uchwały, dochody bieżące Powiatu prognozowane na lata przypadające po roku 2015 (okres 2016-2021) przeliczono wskaźnikiem PKB, a wydatki bieżące przeliczono wskaźnikiem CPI - dynamika średnioroczna, których wielkości wynikają z Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego; Aktualizacja – czerwiec 2014r.

Zastosowana przez Powiat metodologia prognozowania dochodów bieżących i wydatków bieżących w latach 2016-2021 w oparciu o dane wynikające z ww. Wytycznych jest jedną z wielu dopuszczalnych metod ekonometrycznych służących prognozowaniu danych w wieloletniej prognozie finansowej. Podkreślić przy tym należy, że ustawodawca nie wskazał jednej, normatywnej metody do opracowania wieloletnich prognoz, zaś dane zawarte w Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego mogą, lecz nie muszą być wykorzystywane przy sporządzaniu wieloletnich prognoz finansowych. Nie ma bowiem prawnej powinności ich stosowania. W samych Wytycznych wskazano, że jedynie zaleca się stosownie danych w nich zawartych przy sporządzaniu wieloletnich prognoz.

Podkreślić przy powyższym również należy, że przyjęta do opracowania badanej Uchwały metodologia stosowana była przez Powiat również w poprzednich latach budżetowych. Jak wskazują dane historyczne znajdujące się w rejestrach Izby, indywidualny wskaźnik jednoroczny, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, stanowiący wypadkową nie tylko strony dochodowej (jak wskazali Skarżący), ale również strony wydatkowej budżetu - bowiem realistyczność wieloletniej prognozy finansowej odnosi się do dochodów, jak i do wydatków budżetu - w żadnym z lat 2011-2014 nie został przez Powiat wykonany na poziomie niższym niż założono w planie na III kwartał danego roku budżetowego, co przedstawia niżej zamieszczona tabela:

Rok	Wskaźnik jednoroczny planowany na III kw (w %)	Wskaźnik wykonany(w %)
2011	3,89	5,47
2012	6,02	6,35
2013	3,60	4,72
2014	4,85	6,13

Mając powyższe na względzie, nie dopatrując się naruszenia prawa w badanej Uchwale, Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium: