



UCHWAŁA NR 3/28/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 5 lutego 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Bogusław Wenus |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Bogdan Łągwa | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 15/ Anna Adamczewska |
| 8/ Magdalena Budziarek | |

Po rozpoznaniu w dniu 5 lutego 2020 r. uchwały Nr XXI/322/19 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zmianami) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia przepisów prawa, tj. art. 226 ust. 1 pkt 1-6a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zmianami), **stwierdza nieważność** uchwały Nr XXI/322/19 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wieluniu podjęła w dniu 30 grudnia 2019 r. uchwałę Nr XXI/322/19 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030. Uchwała została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 10 stycznia 2020 r. i była przedmiotem badania według kryterium zgodności z prawem na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 5 lutego 2020 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

W piśmie nadesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Burmistrz Wielunia zarzucił, że Rada Miejska wprowadziła zmiany w przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, dodając do wykazu przedsięwzięć czternaście nowych przedsięwzięć, a przegłosowana na sesji Rady Miejskiej w dniu 30 grudnia 2019 r. wieloletnia prognoza finansowa całkowicie zmieniła złożony przez Burmistrza projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030. Zdaniem Burmistrza organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały w sprawie WPF na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzić własnych dowolnych poprawek w kwestiach nieobjętych tym projektem. Ponadto wniesione na sesji poprawki spowodowały przekroczenie limitu środków przeznaczonych na przedsięwzięcia wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej na rok 2021 i 2022, a Rada Miejska nie wskazała źródeł pokrycia wprowadzonych przedsięwzięć; w podjętej uchwale wielkości takie jak

poziom długu jednostki, deficyt, dochody i wydatki budżetu, wynik budżetu, przychody i dochody nie zostały zmienione i pozostały w wielkościach proponowanych przez Burmistrza w projekcie uchwały.

Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

Na sesji w dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Miejska w Wieluniu, w wyniku przegłosowania 21 poprawek, wprowadziła zmiany do przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030, polegające na:

- 1) zmniejszeniu dochodów ogółem w 2020 roku o kwotę 4.970.309 zł., w tym dochodów bieżących o kwotę 2.006.565 zł., a dochodów majątkowych o kwotę 2.963.744 zł.;
- 2) zmniejszeniu wydatków ogółem w 2020 roku o kwotę 8.217.874 zł., w tym wydatków bieżących o kwotę 2.045.000 zł. w wyszczególnionych działach i rozdziałach, i wydatków majątkowych o kwotę 6.172.874 zł. w wyszczególnionych działach i rozdziałach;
- 3) zwiększeniu wydatków ogółem w 2020 roku o kwotę 3.247.565 zł., w tym wydatków bieżących na kwotę 242.565 zł. w wyszczególnionych działach i rozdziałach, i wydatków majątkowych na kwotę 3.005.000 zł. w wyszczególnionych działach i rozdziałach.

W rezultacie zmian dokonanych przez Radę Miejską w Wieluniu w stosunku do przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały, polegających na zmniejszeniu nakładów finansowych na określone zadania przy jednoczesnym ujęciu nowych tytułów wydatków, w 2020 roku nastąpiło zmniejszenie wydatków ogółem o kwotę 4.970.309 zł., w tym wydatków majątkowych o kwotę 3.167.874 zł., zaś wydatków bieżących o kwotę 1.802.435 zł.

Wprowadzone przez Radę Miejską w Wieluniu zmiany projektu uchwały nie ograniczały się jednak tylko do 2020 roku, lecz objęły również lata 2021-2022 z uwagi na ujęcie w Wieloletniej Prognozie Finansowej nowych zadań inwestycyjnych (przedsięwzięć) z okresem realizacji i finansowania w latach 2020-2021 i 2020-2022, co spowodowało zwiększenie wydatków majątkowych, a tym samym wydatków ogółem w 2021 roku i w 2022 roku.

Najwięcej zmian Rada Miejska w Wieluniu dokonała w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, w którym wprowadzono piętnaście nowych zadań inwestycyjnych, z czego dziesięć nowych zadań na lata 2020-2021 lub 2020-2022, polegających na budowie, przebudowie lub rozbudowie oznaczonych dróg i ulic, budowie lub wymianie nawierzchni chodnika, dobudowie parkingu oraz budowie parkingu i drogi dojazdowej do garaży przy remizie OSP. Ponadto nowe zadania inwestycyjne na lata 2020-2022 wprowadzono w dziale 801 Oświata i wychowanie, w rozdziale 80101 Szkoły podstawowe, polegające na budowie hali sportowej przy szkole podstawowej, w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w rozdziale 90013 Schroniska dla zwierząt, polegające na budowie schroniska dla zwierząt i w rozdziale 90095 Pozostała działalność, polegające na dobudowie kanalizacji sanitarnej w oznaczonej ulicy; w dziale 926 Kultura fizyczna, w rozdziale 92695 Pozostała działalność wprowadzono nowe zadanie inwestycyjne na lata 2020-2021, polegające na budowie parku linowego.

Mimo zwiększenia wydatków w 2021 roku i w 2022 roku, Rada Miejska, w wyniku przegłosowania przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały wraz z autopoprawką i z uprzednio przegłosowanymi 21 poprawkami, podjęła uchwałę nr XXI/322/19 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030, pozostawiając wysokość dochodów bieżących i majątkowych oraz wysokość dochodów ogółem w latach 2021-2022 na takim poziomie, jaki zakładał przedłożony przez Burmistrza projekt uchwały. Żadna z przegłosowanych poprawek do przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej

Gminy Wieluń na lata 202-2030, ujmujących nowe zadanie inwestycyjne na lata 2020-2021 lub na lata 2020-2022, nie określała sposobu sfinansowania deficytu w 2021 roku i w 2022 roku w związku z jego wzrostem spowodowanym wydatkiem majątkowym na nowe zadanie inwestycyjne.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Stosownie do art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inicjatywa sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego, przy czym ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, rozumie się przez to również wójta, burmistrza i prezydenta (art. 2 pkt 2). Uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż uchwałę budżetową.

W ocenie Kolegium Izby wyłączność kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta) w zakresie inicjatywy uchwałodawczej w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie oznacza, że organ stanowiący jest pozbawiony możliwości wprowadzenia zmian do przedłożonego przez zarząd projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Skoro to organ stanowiący uchwała wieloletnią prognozę finansową, to roli tego organu nie można sprowadzić jedynie do przyjęcia w całości projektu uchwały sporządzonego przez organ wykonawczy bądź odrzucenia tego projektu. Organ stanowiący może dokonać zmian w przedłożonym przez organ wykonawczy projekcie wieloletniej prognozy finansowej i może wprowadzić nowe przedsięwzięcia do wykazu przedsięwzięć ujmowanych w załączniku, który jest integralną częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), o ile zostaną spełnione wymagania z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Takich samych zmian w ocenie Kolegium Izby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Stanowisko Kolegium Izby co do braku związania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w razie uchwalania wieloletniej prognozy finansowej, podobnie jak w razie uchwalania budżetu - poza ograniczeniem wynikającym z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - jest spójne ze stanowiskiem zajmowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych i poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu. Natomiast teza, zgodnie z którą ujęcie nowego zadania inwestycyjnego w wieloletniej prognozie finansowej mimo braku inicjatywy organu wykonawczego narusza art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, była formułowana przez Regionalne Izby Obrachunkowe w odniesieniu do uchwał w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, a nie w odniesieniu do uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Inicjatywa uchwałodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a jej realizacja polega na przedłożeniu tekstu projektowanej uchwały w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania jakichkolwiek zmian (Zbigniew Ofiarski, Istota związku uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej z uchwałą budżetową jednostki samorządu terytorialnego – aspekty formalnoprawne i materialnoprawne, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 6/2016(84), cz. 2, s. 41-42).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13 (dotyczącym uchwały w sprawie zmiany w budżecie gminy) podkreślił, że „Kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał obejmuje swoim zakresem, zważywszy na istotę tej kompetencji, także uprawnienie do kształtowania treści uchwalanego aktu oraz decydowania o jego treści. Co do zasady bowiem, inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywę uchwałodawczą rozumieć należy bowiem jedynie jako prawo do wniesienia projektu uchwały, z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. I SA/Ol 441/14 (dotyczącym uchwały w sprawie uchwalenia budżetu miasta), zgadzając się z zacytowanym poglądem NSA dodał, że „powyższe nie oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów”. W obu powołanych wyrokach podkreślano, że granice, w jakich mają być realizowane kompetencje uchwałodawcze organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawach budżetowych, wyznaczają rozwiązania prawne zawarte w art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Mimo że wyroki te zapadły w sprawach budżetowych, to sformułowane w nich tezy co do podziału ról pomiędzy organem stanowiącym i organem wykonawczym w procesie uchwałodawczym można odnieść także do podejmowania uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

W komentarzu do art. 230 ustawy o finansach publicznych Krystyna Sawicka wyraziła pogląd, zgodnie z którym przepisy art. 230 ust. 1 i 6 ustawy o finansach publicznych określają kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczące inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany oraz podjęcia uchwały „w sposób analogiczny do sporządzania projektu i podjęcia uchwały budżetowej. Organ wykonawczy posiada wyłączną inicjatywę w sprawie opracowania projektu uchwały lub jej zmiany, a organ stanowiący nadaje jej ostateczny kształt” (M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, ss. 615-616). W części rozważań poświęconych odpowiedzi na pytanie o dopuszczalne prawnie granice modyfikacji budżetu przez organ stanowiący w stosunku do przedłożonego projektu autorka wyraziła pogląd, że organ stanowiący podejmując uchwałę budżetową „nie jest pozbawiony możliwości wpływu na jej ostateczny kształt. Prawo do podejmowania uchwały obejmuje nie tylko uprawnienie do przyjęcia danego aktu, ale też decydowania o jego treści. Z tego względu inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów. Ewentualne wyjątki od tej reguły, polegające m.in. na ograniczeniu prawa organu stanowiącego do kształtowania treści stanowiącego aktu, czy też wręcz związania go treścią projektu aktu, który ma być uchwalony, muszą wynikać z obowiązujących przepisów (...) Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku podejmowania uchwały budżetowej, gdzie prawo organu stanowiącego do kształtowania jej treści zostało ograniczone wskutek regulacji przyjętej w art. 240 ust. 2 ufp”. Autorka podkreśliła, że „organ stanowiący, podejmując uchwałę budżetową, nadaje jej ostateczny kształt i na tym etapie ma możliwość wprowadzenia do przedłożonego projektu odpowiednich zmian” i że „kompetencje organu stanowiącego podlegają ograniczeniu tylko w wyrażnie wynikającym z art. 240 ust. 2 zakresie” (tamże, s. 622 i 644-645).

Z kolei Paweł Lenio w komentarzu do art. 230 ustawy o finansach publicznych zajął stanowisko wprost, bez odsyłania do analogicznego sposobu sporządzania projektu i podjęcia uchwały budżetowej: „Wątpliwości może budzić zakres przedmiotowy możliwych do wprowadzenia w

projekcie uchwały w sprawie w.p.f. zmian przez organ stanowiący j.s.t. Ustawodawca nie rozstrzygnął bowiem w sposób jednoznaczny, jak daleko organ stanowiący może ingerować w przedłożony przez zarząd j.s.t. projekt. Mając na uwadze wykładnię systemową przepisów ustawy o finansach publicznych należy stwierdzić, że organ stanowiący nie może bez zgody zarządu w taki sposób ingerować w treść w.p.f., który spowoduje zwiększenie deficytu budżetowego w pierwszym roku obowiązywania prognozy. Zgodnie z art. 240 ust. 2 u.f.p. bez zgody zarządu j.s.t. organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu j.s.t. Natomiast w myśl art. 229 u.f.p. wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i w uchwale budżetowej muszą być zgodne m.in. w zakresie wyniku budżetu. Oznacza to, że owy wysokości deficytu budżetowego j.s.t. jako parametru umieszczanego w w.p.f. zawsze decyduje organ wykonawczy. W świetle powyższych ustaleń uzasadnione jest również nieingerowanie przez organ stanowiący j.s.t. w wysokość deficytu budżetowego przewidzianego w w.p.f. na kolejne lata objęte prognozą. W przeciwnym przypadku doszłoby bowiem do sytuacji, w której ustalony przez organ stanowiący deficyt budżetowy (odmiennie od treści projektu w.p.f.) musiałby na etapie jej aktualizacji zostać dostosowany do wysokości deficytu wynikającego z przedłożonego projektu uchwały budżetowej” (praca zbiorowa, red. Zbigniew Ofiarski, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz – LEX 2019).

Niezależnie od ograniczeń organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego we wprowadzaniu zmian w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, wynikających z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna spełniać wymagania, o jakich jest mowa w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; 6) kwotę długu jednostki samorządowej oraz sposób sfinansowania jego spłaty; 6a) relacje, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b; 7) (uchylony); 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.

Wieloletnia prognoza finansowa - jak wynika z zacytowanego przepisu - powinna obejmować podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i powinna być realistyczna. Wymaganie realizacyjności prognozy oznacza, że ma opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. W ocenie Kolegium Izby uchwała będąca przedmiotem postępowania nadzorczego nie określa prawidłowo dla roku 2021 i 2022 objętego prognozą wartości (parametrów) wymienionych w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i przez to nie jest realistyczna.

Ujęcie nowych zadań inwestycyjnych (nowych tytułów wydatków majątkowych) przez Radę Miejską w Wieluniu w Wieloletniej Prognozie Finansowej z okresem realizacji i finansowania w latach 2020-2022 nie doprowadziło do zwiększenia deficytu budżetu Gminy Wieluń na 2020 rok (zarówno

ogólna kwota zmniejszenia dochodów budżetowych, jak i ogólna kwota zmniejszenia wydatków budżetowych jest taka sama i w obu przypadkach wynosi 4.970.309 zł.), jednak spowodowało zwiększenie wydatków majątkowych, a tym samym wydatków ogółem w 2021 i w 2022 r. Tymczasem Rada Miejska pozostawiła wysokość dochodów bieżących i majątkowych oraz ogółem w latach 2021-2022 na takim poziomie, jaki zakładał przedłożony przez Burmistrza projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030, w całkowitym oderwaniu od zmian, których dokonała po stronie wydatkowej, i nie wskazała źródeł pokrycia wydatków w części, o jaką zwiększyła wydatki w latach 2021-2022. W efekcie Rada Miejska podjęła uchwałę z nierealistycznymi wartościami w zakresie wyniku budżetu, sposobu sfinansowania deficytu, przychodów i rozchodów budżetu, kwoty długu oraz sposobu sfinansowania jego spłaty oraz relacji, o których mowa w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Z uwagi na to, że uchwała Nr XXI/322/19 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieluń na lata 2020-2030 jest sprzeczna z art. 226 ust. 1 pkt 1-6a ustawy o finansach publicznych, Kolegium Izby stwierdziło jej nieważność.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk