



UCHWAŁA NR 9/53/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 6 marca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

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

Po rozpoznaniu w dniu 6 marca 2020 roku uchwały Nr XVI/177/2020 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opoczno na lata 2020 – 2035, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 226 i art. 231 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 tj.) **stwierdza się nieważność** uchwały Nr XVI/177/2020 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie: uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opoczno na lata 2020 – 2035 z uwagi na brak realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej, w szczególności w zakresie nieprawidłowego wyliczenia kwoty długu jednostki oraz z uwagi na niespełnianie przez uchwałę warunków wynikających z ustawy o finansach publicznych dotyczących wieloletniej prognozy finansowej oraz z powodu ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nowych kwot wydatków inwestycyjnych w 2020 roku w wieloletniej prognozie finansowej z pominięciem wymogów dotyczących ich ustalenia.

Uzasadnienie

W dniu 5 lutego 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona uchwała Nr XVI/177/2020 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie: uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opoczno na lata 2020 – 2035 (dalej: uchwała), która została zbadana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniach w dniu 4 i 6 marca 2020 roku. W posiedzeniach Kolegium uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Kolegium Izby ustaliło, że na sesji w dniu 30 stycznia 2020 r. Rada Miejska w Opocznie, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Opoczno na 2020 roku oraz uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020-2035. Obydwie uchwały zostały podjęte po uprzednim przegłosowaniu poprawek przedłożonych przez kluby radnych.

W wyniku przegłosowania poprawek do uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020-2035, wprowadzono zmiany do przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały polegające na:

- 1) zwiększeniu dochodów majątkowych w 2020 roku o kwotę 2 200 000,00 zł;
- 2) zmniejszeniu przychodów z tytułu emisji obligacji w 2020 roku o kwotę 12 700 000,00 zł;
- 3) zmniejszeniu wydatków ogółem w 2020 roku o kwotę 10 500 000,00 zł., w tym wydatków bieżących na kwotę 6 454 083,18 zł oraz wydatków inwestycyjnych na kwotę 4 045 916,82 zł.

Kolegium Izby wskazuje, że analiza przedmiotowej uchwały wykazała niezgodność treści uchwały dostarczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 lutego 2020 roku oraz uchwały faktycznie podjętej na sesji Rady Miejskiej w Opocznie w dniu 30 stycznia 2020 roku. Powyższe rozbieżności zachodzą w zakresie zapisów dotyczących wartości dochodów i wydatków roku 2021:

1. Dochody ogółem: uchwała podjęta - 159 877 890,00 zł; uchwała doręczona – 159 377 890,00 zł;
2. Dochody bieżące: uchwała podjęta - 156 877 890,00 zł; uchwała doręczona – 156 377 890,00 zł;
3. Dochody bieżące z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych: uchwała podjęta – 30 943 910,00 zł; uchwała doręczona - 31 943 910,00 zł;
4. Dochody bieżące z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące: uchwała podjęta – 55 089 380,00 zł; uchwała doręczona - 54 089 380,00 zł;
5. Dochody bieżące z tytułu podatku od nieruchomości: uchwała podjęta – 18 733 100,00 zł; uchwała doręczona – 18 865 000,00 zł;
6. Dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje: uchwała podjęta – 2 000 000,00 zł; uchwała doręczona – 1 573 968,00 zł;
7. Wydatki ogółem: uchwała podjęta – 154 234 826,80 zł; uchwała doręczona – 153 734 826,80 zł;
8. Wydatki bieżące: uchwała podjęta – 145 000 000,00 zł; uchwała doręczona – 143 165 000,00 zł;
9. Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane: uchwała podjęta – 56 321 900,00 zł; uchwała doręczona – 55 321 900,00 zł;
10. Wydatki majątkowe: uchwała podjęta – 9 234 826,80 zł; uchwała doręczona – 10 569 826,80 zł;
11. Inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy: uchwała podjęta – 8 106 326,80 zł; uchwała doręczona – 9 441 326,80 zł.

W oparciu o zapis przebiegu sesji Rady Miejskiej Kolegium Izby ustaliło, że na sesji w dniu 30 stycznia 2020 roku poddano pod głosowanie wnioski dotyczący poprawek do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020-2035 zgodnie z którym zaproponowano wprowadzenie zmian zgodnych ze zmianami wprowadzonymi w projekcie uchwały z dnia 30 stycznia 2020 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Opoczno na 2020 rok (uchwałę w sprawie budżetu przegłosowano jako pierwszą). Po przegłosowaniu powyższych zmian poddano pod głosowanie projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020-2035 z poprawkami. Tym samym Rada Miejska w Opocznie ograniczyła się jedynie do zmian dotyczących roku 2020, a zmiany te nie znalazły odzwierciedlenia w ustaleniach Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata następne. Oznacza to, że Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2021-2035 jest nierealistyczna i nie spełnia wymogów wynikających z art. 226 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika bowiem z ww. przepisu 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. Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości, a w załączniku do tejże uchwały określa się wieloletnie przedsięwzięcia z odrębnym ujęciem nazwy i celu tego przedsięwzięcia, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonywanie przedsięwzięcia, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań. Wieloletnia prognoza finansowa – w świetle art. 226 ustawy o finansach publicznych - powinna obejmować podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i być realistyczna. Wymaganie realistyczności prognozy oznacza, że powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy (za: uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z 2009 r., VI kadencja, druk sejm. nr 1181, s. 11). W ocenie Kolegium Izby uchwała będąca przedmiotem postępowania nadzorczego, która nie określa prawidłowo kwoty wydatków dla roku 2021, a w efekcie również i lat następnych objętych prognozą nie może być uznana za realistyczną.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie oznacza również, że kwoty ujęte w uchwale Nr XVI/177/2020 w wersji przekazanej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w zakresie wartości budżetowych na rok 2021 są nieprawidłowe (nie w takich wartościach jakie zostały przegłosowane przez Radę Miejską) co prowadzi do wniosku, że uchwała w sprawie: uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opoczno na lata 2020 – 2035 nie spełnia wymogów wynikających z art. 226 ustawy o finansach publicznych. Rozbieżność pomiędzy treścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przegłosowanej przez Radę Miejską (nierealistycznej), a treścią dokumentu przesłanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi jako uchwała z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020-2035 (dokumentu faktycznie nieprzegłosowanego przez Radę) prowadzi również do konkluzji, że Rada Miejska naruszyła art. 226 ustawy o finansach publicznych.

Dokonując oceny przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby zwróciło również uwagę na błędne określenie kwoty długu wykazanej w wieloletniej prognozie finansowej w latach objętych prognozą (Załącznik nr 1: poz. 6). Nieprawidłowe określenie kwoty długu jest efektem nieuwzględnienia w kwocie długu na 2019 rok umorzenia pożyczki z WFOŚiGW w Łodzi w kwocie 568 591,30 zł w tymże roku, przez co dług na koniec 2019 roku wyniósł 41 110 011,10 zł zamiast wykazanej w WPF kwoty 41 678 602,40 zł. Błędne wyliczenie kwoty długu na koniec 2019 roku skutkuje – zdaniem Kolegium - wadliwością wyliczenia planowanej kwoty długu na koniec 2020 roku i w latach

następnych. Powyższe uchybienia prowadzą do wniosku, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej narusza w szczególności art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa ma określać dla każdego roku nią objętego m.in. kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty.

Kolegium Izby zauważa również, że w wyniku ustalenia przez Radę Miejską w Opocznie nowych (względem kwot ujętych w projekcie) kwot wydatków inwestycyjnych w 2020 roku w wieloletniej prognozie finansowej doszło do ograniczenia bądź zaniechania wykonania części przedsięwzięć wieloletnich realizowanych w tej jednostce samorządu terytorialnego. Powyższymi działaniami nie towarzyszyło zajęcie przez Radę Miejską w Opocznie jednoznacznego stanowiska w zakresie ograniczenia bądź zaniechania wykonania części tych przedsięwzięć. Kolegium Izby zwraca również uwagę, że stanowisko Rady Miejskiej powinno uwzględniać stan faktyczny i prawny w zakresie realizacji przedsięwzięć wieloletnich realizowanych w danej jednostce, w tym również okoliczność istnienia zobowiązań zaciągniętych celem ich sfinansowania. Organ stanowiący – zdaniem Kolegium Izby - jest zatem uprawniony do wprowadzenia nowych kwot wydatków inwestycyjnych do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej, przy czym powyższe działania nie mogą być sprzeczne z podjętymi i realizowanymi już inwestycjami. Analiza poprzedzająca przyjęte przez organ stanowiący regulacje prawne w zakresie inwestycji powinna być prowadzona z poszanowaniem zapisu art. 231 ustawy o finansach publicznych.

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

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek