

Uchwała Nr 32/220/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 października 2013 roku

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

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

Po rozpoznaniu w dniu 3 października 2013 roku **uchwały Nr XXXIX/419/2013 Rady Miasta Zgierza z dnia 3 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2013 - 2029**, działając na podstawie art. 11 ust.1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 roku, poz. 1113) w związku z art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2013 roku, poz. 594),

Kolegium uchwala, co następuje:

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXIX/419/2013 Rady Miasta Zgierza z dnia 3 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2013 – 2029 z powodu naruszenia prawa tj. art. 226 ust.1 oraz ust.2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 roku, poz.885 z późn.zm.), wobec braku spełnienia ustawowego wymogu realistyczności postanowień wieloletniej prognozy finansowej oraz w związku z brakiem uzasadnienia przyjętych w niej wartości.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze wobec uchwały nr XXXIX/419/2013 Rady Miasta Zgierza z dnia 3 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2013 – 2029, zapraszając na posiedzenie Kolegium przedstawicieli jednostki. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Miasta: Pan Jarosław Komorowski – Przewodniczący Rady Miasta Zgierza, Pan Robert Zwierzyński – Skarbnik Miasta Zgierza oraz Pan Piotr Olszowiec – Radca Prawny (pełnomocnictwa złożone podczas posiedzenia Kolegium).

Badając założenia przyjęte uchwałą nr XXXIX/419/2013 Rady Miasta Zgierza z dnia 3 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2013 – 2029, Kolegium dokonało analizy kwot zaplanowanego poziomu dochodów i wydatków budżetów lat objętych prognozą i stwierdziło, że ich ustalenie nie znajduje uzasadnienia w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej, jak również, że postanowienia w niej przyjęte są nierealistyczne. Objasnienia do wieloletniej prognozy finansowej nie zawierają bowiem informacji dotyczących

założeń w niej przyjętych a odnoszących się do:

- obniżenia poziomu dochodów bieżących w latach 2013 – 2016 a począwszy od 2017 nierównomiernego wzrostu dochodów bieżących (w tym poziomu obniżenia a następnie znacznego wzrostu dochodów z tytułu udziału Miasta we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych),
- obniżenia wydatków bieżących w latach 2014 – 2016 a począwszy od 2017 roku znacznego wzrostu tych wydatków.

Założeń przyjętych w badanej uchwale nie uzasadnili także przedstawiciele jednostki obecni na posiedzeniu Kolegium, podnosząc, że projekt wieloletniej prognozy finansowej przygotowany został przez firmę zewnętrzną. W szczególności nie uzasadnili przyjętej metodologii ustalenia poziomu dochodów z tytułu udziału Miasta we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych począwszy od 2014 roku (tj. w latach 2014 – 2016 obniżenia dochodów z tych tytułów a począwszy od 2017 znacznego ich wzrostu), wskazując, że: *„Prawidłowość miała być taka, aby zachować poziom wskaźników na właściwym poziomie, tak żeby miasto miało zdolność finansową i możliwość uchwalenia budżetów na lata następne”*.

W odniesieniu do założeń przyjętych na 2013 rok, Kolegium ustaliło, że na obniżenie poziomu dochodów bieżących złożyło się zmniejszenie dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jak również dochodów z tytułu najmu i dzierżawy. Na posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele jednostki, wskazali, że podstawą obniżenia poziomu dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami był poziom wydatków wynikający z umowy zawartej z wykonawcą na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, natomiast podstawą obniżenia poziomu dochodów z najmu i dzierżawy była ustna informacja Naczelnika Wydziału Lokalowego nie poparta żadnymi danymi uzasadniającymi wprowadzone zmiany. Dokonując analizy założeń będących podstawą zmniejszenia dochodów ze wskazanych wyżej tytułów, Kolegium stwierdziło, że w pierwszym przypadku ustalenie poziomu dochodów nie ma uzasadnienia, bowiem podstawą wyznaczania poziomu dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami winny być stawki opłat, przyjęte przez Radę Miasta Zgierza. Natomiast w drugim przypadku Kolegium uznało, że ustna informacja nie poparta danymi nie może stanowić podstawy obniżenia dochodów bieżących z najmu i dzierżawy planowanych na 2013 rok (*por. uchwałę nr 32/216/2013 oraz uchwałę 32/219/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 3 października 2013 roku*). Zmiana planu dochodów bieżących w oparciu o przyjęte sposoby ich ustalenia, w ocenie Kolegium świadczy o braku przesłanek umożliwiających realną ocenę przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń.

Stosownie zaś do postanowienia art. 226 ust.1 i 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, dochody majątkowe w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczenie nadwyżki albo sposób finansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243 oraz sposób finansowania spłaty długu, jak również objaśnienia przyjętych wartości. Z powołanego przepisu wynika, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku i lat następnych i powinna być realistyczna, co oznacza, że ma opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Oznacza to również, że założenia przyjęte w tej prognozie powinny zostać uzasadnione.

Zdaniem Kolegium Izby założenia prognozowane w badanej uchwale nie pozwalają na uznanie, że przesłanki wynikające z ww. przepisów zostały spełnione. Założeń tych nie uzasadniają również objaśnienia przyjęte do uchwały, jak również dodatkowe wyjaśnienia złożone w toku postępowania nadzorczego. Mając powyższe na uwadze, zdaniem Kolegium wieloletnia prognoza finansowa Miasta jest nierealistyczna, i nie spełnia wymogu wynikającego z art. 226 ust. 1 oraz ust.2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Nadto Kolegium Izby wskazuje, że ustalenie w sposób realistyczny wysokości dochodów bieżących i wydatków bieżących ma istotne znaczenie dla oceny prawidłowości danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej, gdyż wysokość dochodów bieżących i wydatków bieżących jest uwzględniana zarówno przy ocenie spełnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego zasady określonej w art.242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych jak i obowiązującej od 2014 roku relacji określonej w art.243 tej ustawy. Poziom dochodów bieżących wpływa również na wysokość łącznej kwoty dochodów. Zgodnie natomiast z art.121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz.1241) w roku 2013 stosuje się przepisy art.170 i art.169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Zarówno w tych przepisach, jak i obowiązującej od 2014 roku regule wynikającej z art.243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, przy ocenie spełnienia przez jednostkę ustawowych ograniczeń obciążenia budżetu spłatą długu jak i poziomu długu, uwzględnia się również wysokość dochodów budżetu. W konsekwencji Kolegium podkreśla, że planowane dochody budżetu są istotnym elementem oceny sytuacji finansowej Miasta.

Od rozstrzygnięcia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, zawartego w sentencji, 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