

Uchwała nr 9/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 stycznia 2013 roku

**w sprawie odwołania od uchwały nr II/373/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie opinii o projekcie uchwały
w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków, przedłożonym wraz z projektem
uchwały budżetowej na 2013 rok**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

utrzymuje w mocy

uchwałę nr II/373/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków, przedłożonym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2013 rok.

Uzasadnienie

Odwołanie Burmistrza Przemkowa od uchwały nr II/373/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków, przedłożonym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2013 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 4 stycznia 2013 roku.

Burmistrz Przemkowa, działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, złożył odwołanie od przedmiotowej uchwały i wniósł o jej uchylenie oraz wydanie opinii pozytywnej z uwagami.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr II/373/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r. wydał opinię negatywną o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków, przedłożonym przez Burmistrza Przemkowa wraz z projektem uchwały budżetowej na 2013 rok.

Badając projekt uchwały w sprawie WPF Skład Orzekający zarzucił naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych poprzez:

- zaplanowanie w 2013 r. łącznej kwoty spłaty długu wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnymi wydatkami na spłatę poręczenia w wysokości 7.394.159 zł, co w stosunku do planowanych dochodów wynosi 20,90% — stanowi to istotne naruszenie obowiązującego do 31 grudnia 2013 r. art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), zgodnie z którym wskaźnik ten nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów,
- niezachowanie w 2014 r. relacji określonej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — dalej zwanej „ufp”.

Podstawę do wydania przez Skład Orzekający opinii negatywnej stanowiła, poza wskazanymi naruszeniami prawa, nierealność zaplanowanych dochodów budżetowych w kontekście bardzo wysokiego poziomu zadłużenia gminy (121,63% w stosunku do wykonanych dochodów w 2011 r.). W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie podano sposobu i podstaw kalkulacji istotnych źródeł dochodów bieżących oraz majątkowych, pomimo ich planowania w wysokościach znacznie przekraczających poziom wykonania tych dochodów w poprzednich latach, co stanowi niewypełnienie dyspozycji art. 226 ust. 1 ufp, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna.

Wnosząc odwołanie od opinii Składu Orzekającego Burmistrz Przemkowa odniósł się do wskazanych w opinii nieprawidłowości, deklarując jednocześnie ich wyeliminowanie poprzez wprowadzenie autopoprawek, uzupełnił również w części dane w zakresie dotyczącym kalkulacji dochodów budżetowych w 2013 roku. Stwierdził ponadto, że „nie uważa, by sytuacja finansowa Gminy Przemków była trudna i występowała konieczność realizacji programu naprawczego”, a także zgodził się z wymienionymi w opinii uchybieniami, lecz w jego ocenie nie posiadają one takiej wagi, by mogły zdecydować o wydaniu opinii negatywnej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu po zapoznaniu się z przedłożonym odwołaniem stwierdziło, co następuje:

Wystarczającą przesłanką wydania przez skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej negatywnej opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest istotne, kwalifikowane naruszenie prawa, powodujące niezachowanie podstawowych zasad obowiązujących przy kreowaniu i realizacji budżetów przyszłych okresów. Takim naruszeniem bez wątpienia jest przekroczenie ustawowych ograniczeń dotyczących długu publicznego, zarówno w zakresie ogólnej kwoty długu, jak i w zakresie kwot przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów, pożyczek, wykupu komunalnych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji. Podstawowym celem ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostek jest ochrona zdolności wykonywania zadań publicznych przez te jednostki. Utrata wypłacalności przez jednostkę samorządu terytorialnego mogłaby bowiem skutkować dezorganizacją systemu świadczenia usług publicznych należnych obywatelom.

Zgodnie z art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.) indywidualny wskaźnik wyznaczający dopuszczalny poziom zadłużenia (relacja, o której mowa w art. 243 ufp) będzie obowiązywać od 2014 roku. Natomiast na podstawie art. 121 ust. 8 ww. ustawy do 31 grudnia 2013 r. będą obowiązywać wskaźniki zadłużenia, o których mowa w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), tj. 15% i 60% dochodów. Zaplanowanie zatem w roku 2013 spłaty długu gminy wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnymi wydatkami na spłatę poręczenia w wysokości przekraczającej 15% planowanych dochodów, jak również niezachowanie w 2014 r. relacji, o której mowa w art. 243 ufp, stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolegium Izby w pełni podziela również wyrażone w opinii Składu Orzekającego stanowisko dotyczące nierealnego planowania wielkości budżetowych. Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 226 ufp wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz zawierać m.in. objaśnienia przyjętych wartości. Prognoza spełnia ten warunek, jeżeli na etapie przygotowywania i uchwalania opiera się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach. Realność WPF wymaga — aby tworząc warunki do prowadzenia racjonalnej, odpowiedzialnej i stabilnej polityki finansowej — uwzględniać w szczególności zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy, w tym również możliwości wystąpienia zjawisk nieoczekiwanych (wahań koniunktury, działania sił natury i innych zdarzeń losowych, kryzysu gospodarczego). By spełniać ustawowy wymóg realności, WPF powinna być weryfikowalna i przygotowana w oparciu o prawidłowe założenia metodologiczne, bez zaniżania lub zawyżania prognozowanych wartości. Opis przyjętej metodologii, w tym stosowanych metod ekonometrycznych, powinien znaleźć się w objaśnieniach do WPF. Podkreślić należy, iż realistyczne planowanie wielkości budżetowych ma podstawowe znaczenie dla prawidłowego ustalenia budżetów przyszłych okresów a także bezpośredni wpływ na poziom obowiązujących wskaźników zadłużenia. Jedną z istotnych przyczyn utrzymywania się bardzo wysokiego poziomu zadłużenia Gminy Przemków w poprzednich latach było właśnie zawyżanie planowanych dochodów budżetowych czego efektem, wobec niskiego stopnia ich realizacji było przekroczenie ustawowo dopuszczalnych relacji zadłużenia. Znaczne przeszacowanie dochodów budżetowych, stanowiących źródło finansowania określonych wydatków, przy równoczesnym planowaniu zaciągnięcia zobowiązań dłużnych stanowi realne zagrożenie możliwości wywiązywania się przez Gminę z obowiązku finansowania jej podstawowych zadań.

W ocenie Kolegium zarzut naruszenia prawa oraz niezachowania wymogu realności planowanych dochodów budżetowych, uzasadniały wydanie przez Skład Orzekający opinii negatywnej o przedłożonym przez Burmistrza Przemkowa projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków, przedłożonym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2013 rok. Podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający.

Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus