

Uchwała nr 39/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 lutego 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr VI/52/2019
z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej
Powiatu Lubińskiego na lata 2019–2039

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr VI/52/2019 z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2019–2039 — wobec stwierdzenia przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 20 lutego 2019 r. nieważności uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr V/43/2019 z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2019–2039.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Lubińskiego nr VI/52/2019 z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2019–2039 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 lutego 2019 roku.

Przedmiotowa uchwała wprowadza zmiany w treści uchwały nr V/43/2019 z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2019–2039, której nieważność Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło w dniu 20 lutego 2019 r. uchwałą nr 37/2019.

Badana uchwała ze względu na swój charakter nie może samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem należało stwierdzić jej nieważność.

Nadto Kolegium Izby w toku badania legalności uchwały stwierdziło, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Powiatu dokonała zmiany uchwały nr V/43/2019 z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2019–2039. Poprzez zmianę uchwały Rada dostosowała Wieloletnią Prognozę Finansową do uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr VI/51/2019 z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Lubińskiego na 2019 rok.

Stosownie do art. 226 ust. 1 u.f.p., wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej wielkości wskazane w tym przepisie. Do wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości.

Badana uchwała Rady Powiatu Lubińskiego, w ślad za uchwałą nr V/43/2019, zakłada, że w 2020 r. planowane jest obniżenie wydatków bieżących w stosunku do planowanych w 2019 r. o kwotę 8.411.664,59 zł. Planowana dla roku 2020 nadwyżka operacyjna wynosi 11.300.000,00 zł

i znacznie odbiega od wartości przyjętych w następnych latach: 6.550.000,00 zł w latach 2021–2028, 5.050.000,00 zł w latach 2029–2036 i 3.500.000,00 zł w latach 2037–2039, przy wykonanej nadwyżce operacyjnej w latach 2016, 2017 i 2018 w kwotach odpowiednio: 4.829.193,64 zł, 7.636.098,25 zł i 5.253.021,92 zł. W załączniku nr 3 do uchwały przedstawiono objaśnienia, w których wbrew wymogom art. 226 ust. 2a u.f.p. nie odniesiono się do znacznego obniżenia wydatków bieżących w roku 2020. W oparciu o wartości przyjęte w budżecie Powiatu (wedle stanu na dzień 31 stycznia 2019 r.) należy zauważyć, że z treści uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubieńskiego na lata 2019–2039 wynika, że różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań a wskaźnikiem planowanych spłat zobowiązań (wraz z odsetkami) dla roku 2020 wynosi 1,33 punktu proc., a dla roku 2021 — 1,31. Przy wskazanych parametrach nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować brak spełnienia przez Powiat relacji wynikającej z art. 243 u.f.p., a tym samym mogą mieć istotny wpływ na możliwość uchwalenia budżetu w latach następnych. Planowany poziom wydatków bieżących w poszczególnych latach prognozy kształtuje bowiem odpowiednio wynik operacyjny budżetu (różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), który wpływa na dopuszczalny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Brak urealnienia przyjętych wartości świadczy o wysokim prawdopodobieństwie przekroczenia relacji. Na taką ocenę Kolegium wpływa również fakt, że przewidziana w uchwale budżetowej (według stanu na dzień 5 lutego 2019 r.) kwota wolnych środków w dalszym ciągu pozostaje zawyżona o 1.260.332,39 zł. Według szacunków Izby kwota wolnych środków na koniec 2018 r. wyniosła 1.822.559,15 zł. Kwota ta została ustalona na podstawie bilansu z wykonania budżetu Powiatu Lubieńskiego sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. i sprawozdań kwartalnych Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2018 oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kw. 2018 roku.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i powinna być realistyczna. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że użyte przez ustawodawcę określenie, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, oznacza, iż jej ustalenia winny być oparte na przesłankach istniejących realnie w dacie jej sporządzenia i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich, takie jak chociażby poziom inflacji (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SA/Gl 838/11). Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 1969/14), wieloletnie planowanie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, a obligatoryjnym elementem wieloletniej prognozy finansowej jest jej realistyczność. Warunek ten będzie spełniony, gdy taka prognoza będzie oparta na starannie i obiektywnie opracowanych kryteriach oraz przewidywaniach w zakresie zdarzeń, które mają i mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok. Taka prognoza powinna zatem opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak stwierdził natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt II GSK 1911/15), wieloletnia prognoza finansowa „nie stanowi planu, a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego”. W świetle poczynionych wyżej ustaleń należy stwierdzić, że prognoza powinna się opierać na założeniach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Prognostyczny charakter ujętych w prognozie wielkości, zwłaszcza dochodów budżetu, nie zwalnia organu jednostki samorządu terytorialnego przyjmującego wieloletnią prognozę finansową z obowiązku wskazania przy ich szacowaniu uzasadnionych przesłanek i obliczeń. W celu uprawdopodobnienia planowanych w wieloletniej prognozie finansowej kwot, należy ją sporządzić z uwzględnieniem zracjonalizowanych przesłanek wpływających na poziom przyszłych dochodów i wydatków. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę przyszłej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego sporządzono z uwzględnieniem jej obecnej sytuacji oraz że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych, w tym realizacja przyjętych w prognozie przedsięwzięć wieloletnich.

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że uchwała Rady Powiatu Lubińskiego nr VI/52/2019 z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2019–2039 pozostaje w dalszym ciągu nierealistyczna.

Wobec powyższego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Lubińskiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód