

Uchwała nr 76/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 kwietnia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Pielgrzymka nr VII/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pielgrzymka

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. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Pielgrzymka nr VII/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pielgrzymka — wobec istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 i 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), w związku z niezaplanowaniem w budżecie Gminy Pielgrzymka na 2019 rok rozchodów w kwocie 1.700.000,00 zł z tytułu spłaty kredytu objętego subrogacją.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Pielgrzymka nr VII/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pielgrzymka wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w formie dokumentu elektronicznego w dniu 3 kwietnia 2019 roku.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Pielgrzymka nr IV/14/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pielgrzymka, określono rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych w kwocie 621.964,00 zł (poz. 5.1). Badaną uchwałą nr VII/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. nie wprowadzono zmian w kwocie rozchodów, która pozostaje na niezmienionym poziomie (621.964,00 zł).

Kolegium Izby ustaliło stan faktyczny sprawy w oparciu o:

- sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2018 (korekta nr 3),
- Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kw. 2018 r. (korekta nr 1),
- przekazane przez jednostkę dwie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu z dnia 20 grudnia 2018 r. nr 162/2018/MFIZ/D i nr 163/2018/MFIZ/ZD oraz dwa porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań nr 162/2018/MFIZ/POR z dnia 28 grudnia 2018 r. i nr 163/2018/MFIZ/POR z dnia 27 grudnia 2018 r.,
- wyjaśnienia udzielone przez Wójta Gminy Pielgrzymka pismem znak RF-3021.5.2019 z dnia 3 kwietnia 2019 roku.

W dniu 20 grudnia 2018 r. Gmina Pielgrzymka zawarła dwie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu, przy czym umowa nr 162/2018/MFIZ/ZD dotyczyła spłaty zobowiązania z tytułu kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 1.700.000,00 zł, a umowa nr 163/2018/MFIZ/ZD spłaty zobowiązań wynikających z czterech faktur (wskazanych w załączniku nr 1 do umowy) na łączną kwotę 471.944,00 zł. Jak wskazano w umowach (§ 2 ust. 1), restrukturyzacja zadłużenia miała nastąpić poprzez przejęcie obowiązku spłaty długu i spłatę zadłużenia w kwotach 1.700.000,00 zł i 471.944,00 zł na zasadach art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego. Następnie Gmina Pielgrzymka zawarła dwa porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań: nr 162/2018/MFIZ/POR z dnia

28 grudnia 2018 r. i nr 163/2018/MFIZ/POR z dnia 27 grudnia 2018 r., określające warunki i termin spłaty zobowiązań przejętych na podstawie ww. umów z dnia 20 grudnia 2018 roku.

W udzielonych wyjaśnieniach (pismo znak RF-3021.5.2019 z dnia 3 kwietnia 2019 r.) Wójt Gminy wskazał, że na zaplanowaną ogółem w 2019 r. kwotę rozchodów 621.964,00 zł składają się spłaty z tytułu czterech umów kredytu i jednej umowy pożyczki, zawartych w latach 2012–2014, a zobowiązania z tytułu umów o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumień w sprawie restrukturyzacji zobowiązań Gmina uregulowała w dniu 28 lutego 2019 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Przychodami budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a–e 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.”, są środki publiczne pochodzące: a) ze sprzedaży papierów wartościowych, b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, d) z otrzymanych pożyczek i kredytów, e) z innych operacji finansowych. Rozchodami publicznymi są natomiast: 1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; 2) wykup papierów wartościowych; 3) udzielone pożyczki i kredyty; 4) płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; 5) inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością; 6) płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (art. 6 ust. 2 pkt 1–6 u.f.p.).

Jak wynika z art. 518 § 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”, osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty: 1) jeżeli płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi; 2) jeżeli przysługuje jej prawo, przed którym spłacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia; 3) jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie; 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne.

Kolegium wskazuje, że zaciągnięty przez Gminę Pielgrzymka w 2018 r. kredyt w rachunku bieżącym w kwocie 1.700.000,00 zł (objęty postanowieniami umowy nr 162/2018/MFIZ/ZD z dnia 20 grudnia 2018 r.) stanowi przychód budżetu Gminy w 2018 r., zaś jego spłata w dniu 28 lutego 2019 r. jest rozchodem budżetu i w ten sposób winna być ujęta w budżecie na 2019 rok oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Pielgrzymka. Nieujęcie dokonanej spłaty w pozycjach prognozy właściwych dla rozchodów budżetu stanowi istotne naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 i 6a u.f.p. Podkreślenia wymaga fakt, że zaniżenie kwoty rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek uniemożliwia prawidłowe ustalenie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Zobowiązania w kwocie 471.944,00 zł (objęte postanowieniami umowy nr 163/2018/MFIZ/ZD z dnia 20 grudnia 2018 r.) stanowią tytuł dłużny, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Spłata tych zobowiązań (długu) jest dokonywana z wydatków budżetu (poz. 14.2 wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2015 r. poz. 92).

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 o przesłanki istniejące 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. 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.

Kolegium Izby wskazuje jednocześnie, że:

1) ujęte w załączniku nr 2 do badanej uchwały przedsięwzięcia o nazwie:

a) „Budowa i przebudowa, remont i wyposażenie obiektów pełniących funkcje rekreacyjne i sportowe, turystyczne (budowa zaplecza szatniowego w Proboszczowie — Poprawa bazy sportowej, rekreacyjnej i turystycznej” z limitem wydatków w 2019 r. w wysokości 80.000,00 zł,

b) „Modernizacja obiektu sportowego w Proboszczowie poprzez rozbudowę zaplecza szatniowego — Sportowa Polska — Program rozwoju infrastruktury sportowej EDYCJA 2019” z limitem wydatków w 2019 r. w wysokości 100.000,00 zł

— są niespójne w zakresie nazwy zadania lub kwoty wydatków z planem wydatków majątkowych zaplanowanych budżecie na 2019 rok; w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych, w tym realizowanych inwestycji i zakupów inwestycyjnych w 2019 roku” do uchwały Rady Gminy Pielgrzymka nr VII/46/19 z 28 marca 2019 r. w sprawie zmian budżetu gminy na rok 2019 ujęto jedno zadanie o nazwie: „Budowa i przebudowa, remont i wyposażenie obiektów pełniących funkcje rekreacyjne i sportowe, turystyczne” z zaplanowaną kwotą wydatków 100.000,00 zł;

2) poz. 12.5 w latach 2019–2021 w załączniku nr 1 do badanej uchwały nie jest wynikiem działania: (poz. 12.3 – poz. 12.3.1) + (poz. 12.4 – poz. 12.4.1);

3) poz. 2.2 w 2028 r. w załączniku nr 1 do badanej uchwały jest wyższa niż suma poz. 11.4, 11.5 i 11.6;

4) załącznik nr 1 do badanej uchwały jest niespójny z planem dochodów i wydatków budżetu na 2019 rok w poz. 1.1.3, 1.1.5, 11.4, 11.5, 11.6, 12.1, 12.1.1.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Pielgrzymka 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.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

Lucyna Hanus