

UCHWAŁA NR CXLVII.670.Z.2017

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 15 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Gminy Ostrowice

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Helena Rokowska - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

negatywnie

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ostrowice
na lata 2018 - 2021

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ostrowice na lata 2018-2021 (dalej: WPF) został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 24 listopada 2017 r. Skład Orzekający¹ formułując opinię przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie WPF jednostki samorządu terytorialnego, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu, projektu budżetu na 2018 r., uchwały budżetowej po zmianach na 2017 r. oraz sprawozdań sporządzonych na dzień 31 grudnia 2016 r. i 30 września 2017 r.

II.

1. Projekt uchwały w sprawie WPF **nie zawiera** elementów określonych przepisami **art. 226** ustawy o finansach publicznych. Odniesienie do tej części WPF zawarto w pkt III ppkt 1 niniejszej opinii.
2. Do projektu WPF dołączone zostały Objaśnienia, czym spełniono wymóg określony art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. Odniesienie do tej części WPF zawarto w pkt III ppkt 3 niniejszej opinii.
3. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą **nie zapewniają** przestrzegania zasady, o której mowa w **art. 242** ustawy o finansach publicznych (tj. prognozowane dochody bieżące budżetów powiększone o wolne środki zaplanowano w wysokościach niższych od wydatków bieżących). Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi

¹ Dalej: Skład.

cymi wykonanymi na koniec 2018 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2019-2021 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach. Odniesienie do tej części WPF zawarto w pkt III ppkt 2 niniejszej opinii.

3. Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych reguluje, w jakim stopniu można obciążać budżet spłatą zadłużenia, poprzez wskazanie wzoru na obliczenie indywidualnego wskaźnika dla danej jednostki (tzw. wskaźnik dopuszczalny). Planowana relacja spłaty zadłużenia w całym okresie prognozy przekracza dopuszczalny poziom liczony w oparciu o plan za III kwartały 2017 r. Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań na 2018 r., o którym mowa w cyt. art. 243 wynosi 2,24% (po ustawowych wyłączeniach), natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości planu III kwartałów 2017 r.: **-0,39%**. W kolejnych latach prognozy (2019-2021) stopień zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ww. ustaw jest naruszony (odpowiednio w wysokości o: 3,48 pkt%, 6,43 pkt% oraz 6,74 pkt%). Pomimo, że prognoza w latach 2018-2021 nie zakłada spłaty długu to jednostka nie zachowuje określonej proporcji wielkości wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
4. Z projektu wynika, że okres objęty WPF nie odpowiada okresowi, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć. Projekt nie przedstawia sposobu sfinansowania spłaty długu. Prognozowana kwota długu na koniec 2018 r. wyniesie 39 489 994,49 zł i osiągnie poziom 330,01% planowanych dochodów ogółem. Odniesienie do tej części WPF zawarto w pkt III ppkt 3 niniejszej opinii.
5. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień wykracza poza dyspozycje wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych. Odniesienie do tej części WPF zawarto w pkt III ppkt 4 niniejszej opinii.
6. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.

III. Skład poniżej formułuje wnioski będące podstawą negatywnego rozstrzygnięcia niniejszej opinii:

1. Odnosząc się do obowiązkowych elementów, które muszą się znaleźć w uchwale WPF, Skład dokonał jednocześnie podziału na te, które określone winny być w treści samej uchwały – wymienione w art. 226 ust. 1 oraz stanowiące zawartość załączników do tej uchwały – wymienione w ust. 2a i 3. W projekcie uchwały WPF nie spełniono wymagania art. 226 ust. 1 pkt 5, gdyż nie określono przychodów i rozchodów budżetu, z uwzględnieniem długu dotychczas zaciągniętego i ewentualnie planowanego do zaciągnięcia.

Przepis art. 226 ustawy o finansach publicznych nie podaje definicji, ani charakteru WPF, ale formułuje ogólny wymóg bezwzględny (nakaz), aby był to dokument realistyczny, dalej wymieniając obligatoryjne elementy jego treści. W ocenie Składu przywołany przepis jest samodzielną, materialnoprawną podstawą do orzeczenia nieważności takiej uchwały, jeżeli nie

spełnia ona tej ustawowej przesłanki². Poprzez sformułowanie „realistyczna” przepis ten zawiera normę prawną niedookreśloną, która pod tym kątem powinna być wypełniona odpowiednią treścią przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem przyjmując uchwałę w sprawie WPF organy Gminy powinny uwzględniać aktualną, realną i rzeczywistą sytuację finansową wywodzącą się z zawartych umów zobowiązań dłużnych.

Trzeba też pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań - planowanego i dopuszczalnego. Prognozowane kwoty dochodów i wydatków są podstawowymi wielkościami, które rzutują na wysokość pozostałych elementów prognozy finansowej, jak przychody, rozchody, kwota długu czy relacja spłat zobowiązań finansowych. Zatem podkreślenia wymaga fakt, iż przyjęte w prognozie finansowej wielkości mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, winny być realne i możliwe do wykonania. Realistyczność tej prognozy oznacza, że ustalenia powinny być oparte o przesłanki istniejące realnie, w dacie jej sporządzania i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich (np. poziom inflacji). Planowaniu podlegają takie pozycje budżetu, których wielkości wynikają z zamierzonej polityki Gminy i są pod jej kontrolą.

W ocenie Składu **wiarygodnie sporządzona WPF** pozwala modelować poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego i jego obsługę oraz umożliwia formułowanie scenariuszy zwrotu zaciągniętych zobowiązań różniących się formą spłaty długu, monitorowaniem poziomu zadłużenia i kosztami jego obsługi, terminem zapadalności a także karencją spłaty.

2. W całym okresie prognozy mamy do czynienia z ujemnym wynikiem bieżącym (deficytem operacyjnym), co w ocenie Składu oznacza, że bieżące wydatki samorządu przekraczają jego możliwości finansowe kształtowane dochodami bieżącymi i tym samym stanowi naruszenie przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Konieczne jest zastosowanie określonych ograniczeń, obowiązujących przy uchwalaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Polegają one na zakazie uchwalenia przez radę gminy takiego budżetu, w którym planuje się wykonać wydatki bieżące w wysokości wyższej od planowanych dochodów bieżących, powiększonych o środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6.

3. Przepis art. 227 ustawy o finansach publicznych reguluje horyzont czasowy planowania wieloletniego w Gminie, przewidując konieczność uchwalania WPF na okres czterech lat budżetowych (roku budżetowego, którego dotyczy planowanie budżetowe w postaci podejmowanej uchwały budżetowej oraz kolejnych trzech lat), z jednoczesnym zastrzeżeniem (w ust. 2), że jeden z elementów WPF, a mianowicie prognoza kwoty długu, sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Wobec tego, w przypadku Gminy Ostrowice, okres prognozowania kwoty długu powinien kończyć się wraz z upływem tego roku budżetowego, w którym upływa termin spłaty ostatniej raty kapitałowej zobowiązania finansowego o najdłuższym okresie zapadalności.

Skład podkreśla, że kwota długu Gminy, w tym relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz sposób sfinansowania długu jest niezbędnym elementem WPF, obejmującej okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat, przy czym pro-

² Przyjęto za wyrokiem NSA z dnia 15.09.2015 r., sygn. akt II GSK 1601/14.

gnozę kwoty spłaty długu sporządza się na okres, na jaki zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Ponadto Skład stwierdził, że przedłożona do opiniowania WPF nie zawiera żadnego wyjaśnienia przyczyn zmniejszenia wielkości długu planowanego na koniec 2018 r. z kwoty 47 019 000,48 zł wykazanej w sprawozdaniu na koniec III kwartału 2017 r.³ do kwoty 39 489 994,49 zł przy jednoczesnym założeniu braku spłaty długu (brak rozchodów budżetu w 2017 r. i 2018 r.). Z tego powodu Skład nie jest w stanie potwierdzić rzetelności i wiarygodności planowanej kwoty długu, tym bardziej, że w Objasnieniach (załącznik nr 1 do projektu uchwały o WPF) nie odniesiono się do tego problemu. Zatem część uzasadnienia WPF pt. Objasnienia nie zawiera szczegółowych informacji niezbędnych do oceny sytuacji finansowej Gminy.

Przypomnieć też należy, iż w WPF muszą być wykazane wszystkie pozycje, które mają istotne znaczenie dla oceny jednostki i zdarzeń gospodarczych oraz dla podejmowania decyzji. Informacje rachunkowe należy uzupełniać o inne rodzaje informacji, jeżeli rachunkowość nie jest w stanie zapewnić tzw. wiernego obrazu i tym miejscem są Objasnienia dotyczące przyjętych w WPF wartości. Obowiązek sformułowania objaśnień parametrów obrazujących sytuację finansową Gminy w prognozowanym okresie czyni WPF bardziej realistyczną, opartą na analizie wielu zróżnicowanych czynników wpływających na stan finansowy Gminy.

Wobec takich różnych danych o stanie zadłużenia Gminy, w ocenie Składu za priorytetowe należy przyjąć skoncentrowanie działań na doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do ich zgodności ze stanem faktycznym, a tym samym zapewnienie realności wynikających z nich informacji ekonomicznych.

4. W zakresie upoważnień zamieszczonych w §§ 3 i 4 projektu uchwały w sprawie WPF naruszono przepis art. 226 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w związku z brakiem wskazania jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia.

Przepis art. 228 ustawy o finansach publicznych traktuje o fakultatywnym charakterze składowej WPF, jaką są upoważnienia udzielane przez organ stanowiący JST organowi wykonawczemu do zaciągania określonych zobowiązań w ust. 1. Ustęp 2 natomiast reguluje prawo zarządu do delegowania swojego upoważnienia, udzielonego przez radę, do zaciągania zobowiązań przez kierowników jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego. Z tym że, uprawnienie przekazane kierownikowi jednostki organizacyjnej do zaciągania zobowiązania związanego z realizacją przedsięwzięcia wieloletniego musi być spójne (i tylko wtedy możliwe) z jednoczesnym wskazaniem jednostki jako odpowiedzialnej za realizację konkretnego przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie WPF. Ponadto, z uwagi na trudną sytuację finansową Gminy Ostrowice, Skład poddaje pod rozagę konieczność zamieszczenia wymienionych upoważnień, które nie są obowiązkowe. Zasadne wydaje się, aby kierownicy jednostek organizacyjnych byli pod szczególnym nadzorem i mieli ustalone takie upoważnienie każdorazowo w uchwale budżetowej, po szczegółowej analizie jego konieczności.

5. W załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie WPF pt. „Wykaz przedsięwzięć do WPF” stwierdzono rozbieżność pomiędzy limitem zobowiązań ustalonym dla zadań ujętych

³ Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

w poz. 1.1.1.1. i 1.1.2.1, a sumą wydatków objętych limitem ustalonym dla tych zadania na poszczególne lata.

6. W załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie WPF limit wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie został określony do 2019 r., co nie jest zgodne z poz. 11.3. załącznika Nr 1 do WPF, w którym limit ten w ogóle nie został określony.


Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetu, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Mając powyższe na uwadze Skład postanowił jak w sentencji niniejszej uchwały.

Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w związku z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.).

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek