

**Uchwała Nr V/20/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy**  
**z dnia 21 lutego 2018 r.**

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) w związku z oraz art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

**uchwała, co następuje:**

orzeka o nieważności Uchwały Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028.

**Uzasadnienie**

W dniu 23 stycznia 2018 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy została przedłożona w formie dokumentu elektronicznego Uchwała Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028 (dalej WPF).

O terminie posiedzenia Kolegium Izby pismami z dnia 7 lutego 2018 roku o sygnaturze RIO-KA-4010-5-2/2018 i RIO-KA-4010-5-3/2018, został zawiadomiony Prezydent Miasta Włocławek i Przewodniczący Rady Miasta Włocławek. W posiedzeniu uczestniczyli i wyjaśnienia złożyli: Magdalena Korpola-Komorowska – Zastępca Prezydenta Miasta ds. rozwoju i inwestycji, Janina Radzikowska – Skarbnik Miasta, Rafał Sobolewski – Przewodniczący Rady Miasta oraz upoważnieni przez Przewodniczącego Rady Miasta Radni Miasta Włocławek Jarosław Chmielewski oraz Andrzej Pałucki.

Jednym z ustawowych instrumentów wieloletniego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego są wieloletnie prognozy finansowe, które powinny łączyć wieloletnie zamierzenia inwestycyjne z rocznymi budżetami. Wymogi dotyczące wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w art. od 226 do 232 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077). Prognozy

opracowuje się w celu przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, oceny ich zdolności kredytowej oraz wyznaczenia możliwości inwestycyjnych.

Podstawowe elementy prognoz określone zostały w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Uchwały te składają się z: wieloletniej prognozy finansowej, wykazu przedsięwzięć wieloletnich oraz objaśnień przyjętych wartości. Fakultatywną częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej mogą być upoważnienia, o których mowa w art. 228 ustawy o finansach publicznych (w tym upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć wieloletnich). Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje dane dotyczące m.in. takich parametrów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego jak: dochody i wydatki bieżące budżetu, dochody i wydatki majątkowe budżetu, wynik budżetu, przychody i rozchody budżetu, dług zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia, a także objaśnienia i prognozę kwoty długu danego samorządu.

Zgodnie z brzmieniem art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów budżetu oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały budżetowe oraz w sprawie wieloletnich prognoz finansowych muszą więc zawierać spójne dane. Również każda zmiana budżetu, dokonywana w trakcie roku budżetowego, w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów budżetu oraz długu jednostki samorządu terytorialnego niesie za sobą konieczność dokonania stosownych zmian w wieloletniej prognozie finansowej. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Badając Uchwałę Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Z analizy uchwały wynika, że nie została zachowana zgodność wartości określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Włocławek na 2018 rok i w uchwale budżetowej Miasta Włocławek na 2018 r. (uchwała Nr XXXVII/1/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Włocławek na 2018 rok) w zakresie:

- 1) kwoty przychodów z tytułu planowanych do zaciągnięcia w 2018 roku zobowiązań zwrotnych.

W uchwale budżetowej przewidziano przychody z tytułu planowanych do zaciągnięcia zobowiązań w wysokości 57 956 498 zł, natomiast w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie WPF wraz z objaśnieniami „Wieloletnia Prognoza Finansowa miasta Włocławek na lata 2018 – 2028” w wysokości 59 156 498 zł.

Wysokość planowanych do zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych wiąże się bezpośrednio z wielkością długu jednostki samorządu terytorialnego. Z załącznika nr 1 do WPF wynika, iż przy planowanych do zaciągnięcia w 2018 roku kredytach i pożyczkach w wysokości 59 156 498 zł (kolumna 4.3) i rozchodach z tytułu spłaty zobowiązań w wysokości 38 434 824 zł (kolumna 5.1) planowany dług na koniec 2018 roku wyniesie 286 829 382 zł (kolumna 6). Natomiast z załącznika nr 5 do uchwały budżetowej na 2018 rok „Przychody i rozchody budżetu” wynika, iż planowane do zaciągnięcia kredyty i pożyczki stanowią kwotę 57 956 498 zł, a planowane rozchody z tytułu spłaty zobowiązań wynoszą 38 434 824 zł. Zgodnie z danymi wynikającymi z uchwały budżetowej planowany dług na koniec 2018 roku wyniesie 285 629 382 zł.

2) wyniku budżetu ustalonego na 2018 rok.

W uchwale budżetowej zaplanowano deficyt w wysokości 26 064 385 zł, natomiast w WPF w 2018 r. wykazano deficyt w kwocie 27 264 385 zł.

3) wydatków budżetu.

Z załącznika nr 1 do WPF wynika, że wydatki budżetu ogółem stanowią kwotę 658 094 651 zł (kolumna 2), w tym wydatki majątkowe 86 000 000 zł (kolumna 2.2), zaś z załącznika nr 2 do uchwały budżetowej - „Wydatki budżetu miasta Włocławek na 2018 rok” wynika, że wydatki ogółem stanowią kwotę 656 894 651 zł, w tym wydatki majątkowe 84 800 000 zł (załącznik nr 3 „Plan wydatków majątkowych na 2018 rok”).

4) zaplanowanych przedsięwzięć.

W obu cytowanych uchwałach w 2018 r. występują istotne rozbieżności kwot w zakresie planowanych przedsięwzięć - w załączniku nr 2 do WPF, stanowiącym wykaz przedsięwzięć Miasta oraz w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej. Rada Miasta zaplanowała przedsięwzięcia pn.:

- „Utworzenie parku na Słodowie oraz rewaloryzacja zieleni Parku im. H. Sienkiewicza we Włocławku” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 2 920 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 2 000 000 zł,
- „Termomodernizacja budynków oświaty na terenie miasta Włocławek - etap IV – Zespół Szkół Budowlanych” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 5 978 500 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 5 515 500 zł,
- „Rozbudowa Al. Jana Pawła II we Włocławku w kategorii drogi wojewódzkiej określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 600 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 540 000 zł,
- „Budowa trasy średnicowej – I etap od ul. Toruńskiej określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 500 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 368 000 zł,
- „Rozbudowa sieci komunikacyjnej dróg rowerowych na terenie miasta” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 2 100 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 1 848 000 zł,
- „Budowa drogi stanowiącej alternatywne połączenie osiedla Michelin z osiedlem Południe” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 100 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. limitu wydatków na to zadanie nie ustalono,
- „Zagospodarowanie terenu pod budowę placu rekreacyjno-wypoczynkowego wraz z budową placu zabaw na terenie miasta” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie

250 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. limitu wydatków na to zadanie nie ustalono,

„Budowa ul. Papieżka od ul. Zielnej do Alei Kazimierza Wielkiego” określając w WPF limit wydatków na 2018 r. w kwocie 1 000 000 zł natomiast w załączniku nr 3 „Plan wydatków majątkowych” do uchwały budżetowej na 2018 r. ustalono limit wydatków w kwocie 900 000 zł.

Wskazane rozbieżności kwot zaplanowanych na 2018 rok w budżecie i Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Włocławek stanowią istotne naruszenie art. 229 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby zauważa bowiem, że zgodnie z wymogiem określonym w tej normie prawa powinna być zachowana w tym zakresie zgodność. Przepis ten stanowi, że wartości przyjęte w WPF i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Kolegium Izby przepis ten wymaga pełnej zgodności planowanych kwot pomiędzy wieloletnią prognozą finansową i budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Gdyby intencją ustawodawcy było określenie wymogu zgodności tylko w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego, to w art. 229 ustawy o finansach publicznych nie zawarłby słów „co najmniej”. Brak zgodności w 2018 roku między uchwałami Nr XXXVII/1/2018 w sprawie budżetu i Nr XXXVII/2/2018 w sprawie WPF stanowi istotne naruszenie wskazanego wyżej przepisu art. 229 ustawy o finansach publicznych, co z kolei skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego Uchwały Nr XXXVII/2/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2028.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej po raz kolejny wskazuje na malejący poziom nadwyżki operacyjnej Miasta. Zaplanowana na 2018 rok nadwyżka operacyjna (a więc różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wynosi 20,1 miliona złotych i wykazuje tendencję malejącą w porównaniu do nadwyżek operacyjnych wypracowanych w latach ubiegłych. Wysokość nadwyżki operacyjnej jest pochodną wielu czynników, z których część jest niezależna od działań organów jednostek samorządu terytorialnego, niemniej to właśnie działania tych organów w największym stopniu stanowią o wysokości omawianej nadwyżki. Malejący poziom nadwyżki operacyjnej wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla finansów samorządowych (choćby w postaci malejących indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia), włącznie z utratą możliwości samodzielnego uchwalenia budżetu.

Według Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Włocławek wraz z prognozą długu i spłaty zobowiązań na lata 2018 – 2028 relacje wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczone w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy, kształtują się następująco:

Rok	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w %)	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy (w %)
1	2	3
2018	<b>7,67</b>	<b>8,32</b>
2019	<b>6,49</b>	<b>6,50</b>
2020	<b>6,45</b>	<b>6,49</b>
2021	6,45	8,65
2022	4,83	11,11
2023	5,12	11,93
2024	4,87	12,08
2025	4,54	12,23
2026	3,04	11,93
2027	3,16	11,73
2028	3,83	11,37

Przy założeniu pełnej realizacji wielkości ujętych w prognozie kwoty długu Miasta, przyjęto, że w latach 2018-2028 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku zgodnie z regułą wynikającą art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże w latach 2018-2020 różnica pomiędzy wskaźnikami nie przekracza 1%, co oznacza, że we wskazanych latach możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest istotnym ryzykiem, a w konsekwencji będzie wymagała pełnej realizacji dochodów planowanych przez Miasto, w tym uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku jak i dochodów bieżących, a także utrzymania założonego poziomu wydatków bieżących w celu zrealizowania prognozowanych nadwyżek operacyjnych. W przypadku, gdyby założenia prognozy nie były osiągnięte koniecznym stanie się dokonanie korekt przyjętych w niej wielkości. Kolegium Izby podkreśla, że wykonanie budżetu za 2017 rok będzie miało wpływ na kształtowanie się indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu w latach 2018-2020 i decyzje dotyczące zaciągania nowych zobowiązań długoterminowych powinny być podejmowane przy uwzględnieniu możliwości zachowania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy orzekło jak w sentencji uchwały.

### **Pouczenie:**

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Daniel Jurewicz