

Uchwała Nr 157/14
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 19 maja 2014 r.

w sprawie zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2014 r. stwierdzającego nieważność uchwały Nr 26/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039

Na podstawie art. 18 pkt 20, w związku z art. 78 ust. 1 i art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 i 645 oraz z 2014 r. poz. 379) – uchwala się, co następuje:

§ 1.

Wnosi się skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 15 kwietnia 2014 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr 26/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039.

§ 2.

Do przygotowania i podpisania skargi, o której mowa w § 1 i dokonania wszelkich czynności zmierzających do jej złożenia oraz do reprezentowania Sejmiku Województwa Mazowieckiego w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie upoważnia się Adama Struzika – Marszałka Województwa Mazowieckiego, z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Marszałkowi Województwa Mazowieckiego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Sejmiku
Województwa Mazowieckiego

Tomasz Kucharski

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2014 r. odbyło się posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, na którym rozpatrywano uchwałę Nr 26/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 marca 2014 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie rozpatrywało zgodność z prawem zamieszczenia w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039, w planie przychodów województwa na 2014 rok pożyczki z budżetu państwa w wysokości 400 mln zł z przeznaczeniem na pokrycie deficytu oraz spłatę długu. Pożyczka z budżetu państwa, stosownie do art. 224 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) może być udzielona jeżeli:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze/ostrożnościowe lub przystępuje do jego realizacji oraz
- 2) z analizy programu postępowania naprawczego/ostrożnościowego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
 - a) nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań,
 - b) zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki,
 - c) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Mając na uwadze powyższe, w dniu 5 listopada 2013 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę Nr 1932/299/13 w sprawie przyjęcia „Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego”, z którego wynikała m.in. potrzeba zaciągnięcia pożyczek z budżetu państwa uzasadniona koniecznością regulowania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (tzw. „janosikowe”), w tym m.in. pożyczki w kwocie 220 mln zł, którą samorząd miał zaciągnąć do końca 2013 roku z przeznaczeniem na zapłatę 4 miesięcznych rat tzw. „janosikowego”. Ujęte w ww. Programie pożyczki z budżetu państwa pozwalały spełnić przesłanki umożliwiające wystąpienie z wnioskiem do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki, tj.:

- a) zapewniona została poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonaniu ustawowych zadań,
- b) zachowane zostały zasady określone w art. 242-244 na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczek,
- c) zapewniona została spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Zgodność z prawem opracowanego Programu Postępowania Ostrożnościowego została potwierdzona pozytywną opinią Wojewody Mazowieckiego – pismo nr LEX-I.40.456.2013 z dnia 22 listopada 2013 r., a odpowiedni wniosek o udzielenie pożyczki został złożony do Ministra Finansów.

Niestety, w 2013 roku pożyczka z budżetu państwa nie została udzielona Województwu Mazowieckiemu, z uwagi na nieopracowanie do końca 2013 roku przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie raportu o stanie gospodarki finansowej Województwa Mazowieckiego, wymaganego na podstawie §3 ust. 20 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).

Z uwagi na niezyskanie środków z pożyczki z budżetu państwa, na koniec 2013 roku pozostały **zobowiązania wymagalne** z tytułu nieuregulowania wpłaty do budżetu państwa za 2013 rok w łącznej kwocie **169.544.969,67 zł**, które powiększają kwotę długu Województwa Mazowieckiego oraz podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pomimo wnoszenia środków odwoławczych, Minister Finansów utrzymał w mocy decyzje administracyjne nakazujące Województwu Mazowieckiemu zapłatę zaległych płatności. W związku z powyższym w lutym 2014 roku, by zapobiec egzekucji komorniczej, pomimo braku planu wydatków na ten cel, dokonano zapłaty rat za wrzesień, październik i częściowo listopad 2013 r. w kwocie 62.166.063,32 zł (należność główna), które powiększone o odsetki wyniosły łącznie 64.840.658,32 zł. Środki zostały wpłacone poprzez zaciągnięcie dodatkowego kredytu w rachunku bieżącym. Ponadto, w kwietniu 2014 roku przeprowadzono egzekucję komorniczą na kwotę 60.211.416,78 zł, co spowodowało brak możliwości zapłaty kolejnej – bieżące raty „janosikowego” za kwiecień 2014 roku.

W tym stanie rzeczy, zaszła konieczność zabezpieczenia w planie budżetu Województwa Mazowieckiego na 2014 rok wydatków z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań wymagalnych z tytułu niezapłaconego „janosikowego” za 2013 rok. Oszacowano, że łączna kwota wydatków niezbędnych do pokrycia zobowiązań wymagalnych z tytułu niezapłaconego „janosikowego” za 2013 rok, do końca I półrocza 2014 r. może wynieść ok. **180 mln zł**, na którą składają się następujące kwoty:

- 169,5 mln zł – kwota niezapłaconego „janosikowego” w 2013 roku,
- 10,5 mln zł odsetki od ww. zobowiązania liczone do dnia 30 czerwca 2014 r.

W związku z powyższym, w celu uwzględnienia tak istotnych okoliczności w planie budżetu województwa na 2014 rok oraz wieloletnich prognozach finansowych, Sejmik Województwa Mazowieckiego w dniu 17 marca 2014 roku:

- uchwałą Nr 26/14 przyjął Wieloletnią Prognozę Finansową Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039,
- uchwałą Nr 27/14 dokonał nowelizacji uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2014 rok.

Zarówno ww. uchwała w sprawie WFP na lata 2014-2039, jak również nowelizacja uchwały budżetowej uwzględniały zwiększenie planu wydatków na 2014 rok o 180 mln zł z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań wymagalnych oraz odsetek od tych zobowiązań. Wynikający stąd wzrost deficytu budżetu województwa na 2014 rok został zbilansowany m.in. poprzez zwiększenie planu pożyczki z budżetu państwa o ok. 153 mln zł, zaplanowanie tzw. „wolnych środków z lat ubiegłych” (obliczonych na podstawie danych sprawozdawczych za 2013 rok), zmniejszeń niektórych pozycji wydatkowych oraz zwiększeń dochodów. Łączna kwota planu przychodów Województwa Mazowieckiego z tytułu pożyczek z budżetu państwa na 2014 rok wynosi zatem 400.000.000 zł.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, przeprowadzając badanie nadzorcze ww. uchwały Nr 26/14 zauważyła, że Program Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego **zakładał pożyczkę z budżetu państwa w 2013 roku w kwocie 220 mln zł, zaś w 2014 roku w wysokości 247 mln zł**. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że łączna kwota ww. pożyczek w pierwotnej wersji PPO wynosiła **467 mln zł** (w 2013 roku – 220 mln zł oraz w 2014 roku 247 mln zł), a opracowane z uwzględnieniem tych pożyczek wieloletnie przepływy finansowe zapewniały zachowanie zasad, o których mowa w art. 224 ustawy o finansach

publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) na koniec okresu spłaty pożyczek.

Kontynuując badanie nadzorcze, RIO w Warszawie stwierdziła, że istnieje rozbieżność pomiędzy zaplanowaną w PPO WM na 2014 rok pożyczką z budżetu państwa (247 mln zł), a kwotą wykazaną w badanej uchwale, a zatem wg RIO w Warszawie „Program postępowania ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego zdezaktualizował się, a ponadto nastąpiło zamknięcie budżetu roku 2013, w którym to jak wskazano wyżej nie doszło do zaciągnięcia planowanej w PPO WM pożyczki z budżetu państwa w kwocie 220 mln zł”.

Ponadto, RIO w Warszawie stwierdziło, że planowana w 2014 roku pożyczka z budżetu państwa w kwocie 400 mln zł „nie jest możliwa do podjęcia w oparciu o art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, albowiem jednym z warunków udzielenia pożyczki z budżetu państwa pożyczki jednostce samorządu terytorialnego jest posiadania przez Samorząd Województwa Mazowieckiego aktualnego programu postępowania ostrożnościowego z pozytywną opinią Wojewody Mazowieckiego o przedsięwzięciach proponowanych do realizacji przez Samorząd Województwa Mazowieckiego w ramach postępowania ostrożnościowego”.

Zdaniem Województwa Mazowieckiego, rozpatrując uchwałę Nr 26/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego, Kolegium RIO w Warszawie nie wzięło pod uwagę następujących okoliczności:

- 1) Łączna kwota pożyczek do zaciągnięcia w 2014 roku wynosi obecnie **400 mln zł** (z uwagi na ograniczony do tejże kwoty limit pożyczek dla jst ustalony w ustawie budżetowej na 2014 rok), a więc jest niższa od **467 mln zł** - łącznej kwoty pierwotnie planowanych do zaciągnięcia w 2013 i 2014 roku pożyczek, co stanowi okoliczność sprzyjającą szybszemu spełnieniu norm wynikających z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych ze względu na niższe koszty obsługi zadłużenia. Należy przypomnieć, że stało się tak z uwagi na nieudzielenie Województwu Mazowieckiemu w 2013 roku pożyczki z powodów wyżej opisanych.
- 2) Nie rozróżniono **etapu planowania budżetowego** (faktyczne przeniesienie kwoty nieudzielonej w 2013 roku pożyczki w kwocie 220 mln zł do planu przychodów roku 2014 r. – w kwocie jednakże niższej, z uwagi na ograniczenie łącznym limitem udzielania pożyczek z budżetu państwa zapisanym w ustawie budżetowej do 400 mln zł) od **etapu wnioskowania o pożyczkę do Ministra Finansów**, na którym to PPO WM i tak musiałby zostać zaktualizowany względem aktualnych wartości progностycznych zapisanych w aktualnej Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Mazowieckiego, natomiast **Regionalna Izba Obrachunkowa nie jest organem właściwym do stwierdzania istnienia bądź nie możliwości podjęcia pożyczki z budżetu państwa**. Ponadto, świadomość konieczności zaktualizowania PPO WM została przez organ stanowiący województwa wyrażona zarówno w Objasnieniach do WPF na lata 2014-2039 (załącznik nr 3 do uchwały Nr 26/14 z dnia 17 marca 2014 r.), jak również w uzasadnieniu do uchwały nowelizującej uchwałę budżetową Województwa Mazowieckiego na 2014 rok (nr 27/14 z dnia 17 marca 2014 r.), gdzie jednocześnie podkreślono, że z uwagi na skomplikowany proces zarówno przygotowania jak i aktualizacji PPO WM przedstawienie tego dokumentu **będzie możliwe w kwietniu 2014 roku**. Faktyczna aktualizacja Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego nastąpiła w dniu 17 kwietnia

2014 r. (uchwała Nr 556/341/14), natomiast Kolegium RIO w Warszawie dokonało unieważnienia uchwały Nr 26/14 już w dniu 15 kwietnia 2014 r.

- 3) Kolegium RIO w Warszawie w uzasadnieniu do uchwały w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 26/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 marca 2014 r. stwierdziło, że opracowany przez Samorząd Województwa Mazowieckiego program Ostrożnościowy był oparty o założenie, zgodnie z którym pożyczka z budżetu państwa miała być udzielona w 2013 roku w kwocie 220 mln zł na pokrycie deficytu budżetowego. Należy zauważyć, że taki tok rozumowania jest błędny. Celem opracowania PPO WM była poprawa stanu finansów województwa za pomocą działań ostrożnościowych opisanych w rozdziale 4 „Plan przedsięwzięć ostrożnościowych wraz z harmonogramem ich wprowadzania”, wśród których nie wymienia się działania ostrożnościowego polegającego na zaciąganiu pożyczek. **Pożyczka z budżetu państwa nie może stanowić założenia Programu Postępowania Ostrożnościowego**, a jedynie narzędzie służące doraźnemu ustabilizowaniu sytuacji finansowej województwa, zaś termin udzielenia pożyczki (2013/2014) nie ma większego wpływu na realizację kluczowych dla zrealizowania założeń programu działań ostrożnościowych, poza oczywistymi utrudnieniami i dodatkowymi kosztami spowodowanymi nieudzieleniem pożyczki w roku 2013 rok z opisanych wcześniej powodów. Ponadto trudno oczekiwać, że sytuacja finansowa która w przypadku Województwa Mazowieckiego jest bardzo dynamiczna będzie każdorazowo aktualizowana w treści Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego, gdyż prowadziłoby to do absurdu.

W związku z powyższym, z uwagi na niezasadność orzeczenia nieważności uchwały Nr 26/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 17 marca 2014 r., proponuje się skorzystać z prawa wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Termin do wniesienia skargi upływa w dniu 19 maja 2014 r.