



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 czerwca 2024 r.

WP-I.4131.124.2024
WP-I.4131.125.2024

Rada Miasta Pruszkowa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwał Rady Miasta Pruszkowa z dnia 22 maja 2024 r. Nr II.7.2024 w sprawie: wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu pomieszczeń w budynku Dworca PKP przy ul. Sienkiewicza w Pruszkowie oraz Nr II.8.2024 w sprawie: wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Sienkiewicza.

Uzasadnienie

Na sesji 22 maja 2024 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwały Nr II.7.2024 w sprawie: wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu pomieszczeń w budynku Dworca PKP przy ul. Sienkiewicza w Pruszkowie oraz Nr II.8.2024 w sprawie: wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Sienkiewicza.

Kwestionowane uchwały doręczono organowi nadzoru 28 maja 2024 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Pruszkowa z 28 maja 2024 r. znak: BRM.0007.27.2024.

Uchwały te podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, oraz art. 228 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „*u.f.p.*”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek uchwały. Norma wynikająca z tego przepisu jest ogólną kolizyjną normą

kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania, ani w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, ani w sferę praw osób prywatnych i to zarówno w formie aktu prawa miejscowego, jak też w drodze innego aktu prawnego (indywidualnego) (wyrok NSA z 12 października 2023 r. sygn. akt III OSK 2177/22).

Stosownie do art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. upoważnienie dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, może być zawarte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Stosownie do art. 229 u.f.p. 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. Jednym z podstawowych celów przygotowania WPF jest umożliwienie weryfikacji długookresowej zdolności do obsługi zobowiązań, jak również utrzymania płynności finansowej w perspektywie długoletniej danej jednostki. Procedura podejmowania uchwały w sprawie WPF, która została uregulowana w art. 230 u.f.p., zapewnia uczestnictwo organu wykonawczego i stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izby obrachunkowej. Natomiast art. 232 u.f.p. stanowi ustawowe upoważnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w WPF ograniczone wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia.

Organ nadzoru skierował do Rady Miasta Pruszkowa zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 czerwca 2024 r., znak: WP-I.4131.124.2024, WP-I.4131.124.2024 wnosząc o wyjaśnienie, czy upoważnienie wynikające z art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. zostało wprowadzone do WPF oraz czy WPF wymienia umowy, o których mowa w uchwałach Nr II.7.2024 i Nr II.8.2024.

Prezydent Miasta Pruszkowa w piśmie z 24 czerwca 2024 r. znak WFB.0008.1.2024 wyjaśnił, że Rada Miasta Pruszkowa uchwałą Nr LXXXVIII.815.2024 z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Pruszkowa na lata 2024-2045 upoważniła Prezydenta Miasta Pruszkowa do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, a wynikające z nich płatności wykraczają poza rok budżetowy. Wskazał też, iż uchwała Nr LXXXVIII.815.2024 zawiera katalog przykładowych umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. W katalogu tym nie ma jednak zapisu o umowach dotyczących najmu pomieszczeń, dlatego też podjęto decyzję o podjęciu przez Radę Miasta Pruszkowa uchwał w sprawie: wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu pomieszczeń w

budynku Dworca PKP przy ulicy Sienkiewicza w Pruszkowie oraz w sprawie: wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Sienkiewicza.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że skoro uchwała w sprawie WPF może zawierać upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć i z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, to niedopuszczalnym jest podejmowanie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na najem w miejsce odrębnego aktu w formie uchwały organu stanowiącego lub zarządzenia organu wykonawczego, o którym mowa w art. 232 u.f.p.

Przyjęcie odrębnej uchwały implikuje również wyłączenie możliwości realnego skontrolowania uchwały w sprawie WPF przez regionalną izbę obrachunkową. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), zwanej dalej „*u.r.i.o.*”, regionalne izby obrachunkowe, są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów, o których mowa w ust. 2, zaś zgodnie z ust. 2 tego przepisu izby sprawują nadzór nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 *u.r.i.o.* oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, m.in. jednostek samorządu terytorialnego. W treści art. 11 ust. 1 *u.r.i.o.* zapisano, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach, m.in.: wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Przedmiotem kontroli jest więc WPF obejmująca okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, której projekt jest także przedkładany regionalnej izbie obrachunkowej do zaopiniowania w szczególności w zakresie planowanej kwoty długu gminy (art. 226, art. 227, art. 229, art. 230 ust. 2 pkt 1, ust. 3, ust. 4, ust. 8 u.f.p.). WPF musi zawierać określoną treść czyli określone, konkretne dane liczbowe po stronie dochodów, wydatków, kwot zobowiązań i kredytów a także wskazywać źródła poszczególnych kwot i cele ich wydatkowania i w związku z tym w art. 242, art. 243 i art. 244 u.f.p. ustawodawca wskazał pewne graniczne zasady, które nie mogą być przekroczone, aby doszło do uchwalenia budżetu, co - najogólniej określając - dotyczy relacji między wysokością wydatków i dochodów z uwzględnieniem nadwyżki budżetowej z lat poprzednich, kwot przeznaczonych na spłatę rat kredytowych itd.

Elementy z jakich składać się powinna WPF zostały określone w treści art. 226 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że powinna ona być realistyczna, przy czym w treści WPF powinny m.in. znaleźć się dane dotyczące zarówno dochodów, jak i wydatków bieżących budżetu jednostek samorządu terytorialnego, przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem

długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243 u.f.p., oraz sposób sfinansowania spłaty długu, przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu. Zaznaczenia przy tym wymaga, że wskazanie danych jakie powinny znaleźć się w prognozie nie jest wyczerpujące, a jej zawartość i szczegółowość zależy od ustaleń konkretnych jednostek. WPF 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. Oczywiście jest, że jako plan, podlegać może dynamicznym zmianom, współkształtującym jego treść.

Konieczność odpowiedniego i odpowiedzialnego planowania finansowego na przyszłość jest bardzo istotna, tym bardziej jeśli się zważy, że uchwalenie prognozy, czy też jej zmiany, są powiązane, skorelowane z uchwaleniem budżetu lub jego zmiany, co wynika z treści art. 230 ust. 2 i ust. 6 u.f.p. oraz art. 229 u.f.p., o czym nie można zapominać. Art. 229 u.f.p. 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.

Uchwała w sprawie WPF może zawierać upoważnienie dla zarządu j.s.t. do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć i z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. To z kolei powiązane jest z art. 53 u.f.p. który stanowi, że kierownik jednostki, odpowiada za całość gospodarki finansowej j.s.t. i podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na mocy art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Przedmiotem ochrony określonym w art. 11 ustawy jest sposób realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych gospodarki finansowej gwarantujący dokonywanie wydatków w ramach planu finansowego (upoważnień z niego wynikających), ale też w sposób przewidziany dla poszczególnych rodzajów wydatków publicznych dokonywanych przez jednostki sektora.

W konsekwencji, uchwały wskazane w petitum rozstrzygnięcia, w sposób istotny naruszają art. 228 ust. 1 pkt 2 i art. 232 u.f.p., co może prowadzić w efekcie do naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwał Rady Miasta Pruszkowa z dnia 22 maja 2024 r. Nr II.7.2024 w sprawie: *wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu pomieszczeń w budynku Dworca PKP przy ul. Sienkiewicza w Pruszkowie* oraz Nr II.8.2024 w sprawie: *wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Sienkiewicza*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem ich wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/