

**Uchwała Nr XXIII/56/2019  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy  
z dnia 24 września 2019 r.**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/126/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 28 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Grudziądza na lata 2019-2039.

Na podstawie art. 18 ust. 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 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) i art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) w związku z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

**uchwała, co następuje:**

stwierdza nieważność uchwały Nr XV/126/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 28 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Grudziądza na lata 2019-2039

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Grudziądzu podjęła w dniu 28 sierpnia 2019 r. uchwałę Nr XV/126/19 zmieniającą uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Grudziądza na lata 2019-2039. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 29 sierpnia 2019 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 24 września 2019 r. O terminie posiedzenia Kolegium, pismami z dnia 18 września 2019 r., znak RIO-KA-4010-23-2/2018 oraz RIO-KA-4010-23-2-1/2018, zawiadomieni zostali Pan Maciej Glamowski – Prezydent Grudziądza oraz Pan Łukasz Kowarowski – Przewodniczący Rady Miejskiej. W posiedzeniu kolegium, okazując się stosownymi upoważnieniami, udział wzięli Pan Tomasz Szczechowski – Skarbnik oraz Pani Liliana Kowalska – Dyrektor Wydziału Finansowego

Rada Miejska Grudziądza w dniu 7 sierpnia 2019 r. podjęła uchwałę Nr XIV/118/19 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 13 sierpnia 2019 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 10 września 2019 roku.

W wyniku badania zgodności z prawem przedmiotowej uchwały oraz po zapoznaniu się z:

- uchwałą Nr XIII/117/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu w spółkę kapitałową,
- uchwałą Nr XIII/116/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Programu naprawczego Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu oraz

- wydrukiem głosowania Nr 33 na XIII sesji 19 i 20 czerwca 2019 r. nad projektem uchwały w sprawie likwidacji Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, że Rada Miejska w dniu 7 sierpnia 2019 r. dokonała m.in. zmiany w uchwale budżetowej na 2019 rok, polegającej na zmniejszeniu wydatków zaplanowanych na pokrycie straty netto Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu za rok 2017 o kwotę 48.992.709,00 zł, tym samym planując wydatki bieżące w dziale 851 „Ochrona zdrowia”, rozdziale 85111 „Szpitale ogólne” w § 4160 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych”, po zmianie, w kwocie 0,00 zł. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną uchwałę Nr XIV/118/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 7 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok ze względu na naruszenie przepisów art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) w związku z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 z późn. zm.), poprzez zmniejszenie wydatków na pokrycie straty netto Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu za 2017 rok o kwotę 48.992.709,00 zł, tj. do kwoty 0,00 zł i w konsekwencji niezaplanowanie poniesienia wydatków w dziale 851, rozdziale 85102 i w § 4160.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Grudziądza dokonała zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2019-2039 poprzez, m.in., odstąpienie od pokrycia ujemnego wyniku finansowego Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu w latach 2019-2023 w związku z planowanym przekształceniem sp zoz w spółkę kapitałową, a mianowicie:

- w 2019 r. w kwocie 48 992 709,00 zł (ujemny wynik za 2017 r.),
- w 2020 r. w kwocie 28 939 518,00 zł (ujemny wynik za 2018 r.),
- w 2021 r. w kwocie 15 000 000,00 zł (ujemny wynik za 2019 r.),
- w 2022 r. w kwocie 15 000 000,00 zł (ujemny wynik za 2020 r.),
- w 2023 r. w kwocie 15 000 000,00 zł (ujemny wynik za 2021 r.).

Zgodnie ze sprawozdaniami finansowymi Szpitala strata netto po dodaniu kosztów amortyzacji za rok 2017 wyniosła 48 992 708,20 zł a za 2018 r. w kwocie 29 735 307,62 zł. Zgodnie z informacją o wykonaniu planu finansowego Szpitala za 2019 r. na dzień 30 czerwca 2019 r. Szpital osiągnął stratę (po uwzględnieniu amortyzacji) w kwocie 22 650 785,00 zł wobec planowanej straty na ten rok w kwocie 40 918 000 zł. Stosownie do zapisów Programu naprawczego Szpitala, po dokonaniu przekształcenia w spółkę kapitałową oraz restrukturyzacji zobowiązań prognozowany jest dodatni wynik finansowy Szpitala.

Rada Miejska na sesji w dniach 19 i 20 czerwca 2019 r. wyraziła stanowisko w sprawie likwidacji Szpitala, jednogłośnie głosując przeciwko jego likwidacji, co tym samym powoduje, że organ stanowiący zrezygnował z możliwości niepokrywania straty Szpitala w trybie i terminie o którym mowa w art. 59 ust. 2 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej. Zarówno w ocenie Kolegium Izby, jak i przedstawicieli Miasta, przyjęta przez Radę Miejską uchwała z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu w spółkę kapitałową, w związku z art. 75 ustawy o działalności leczniczej, ma charakter intencyjny. W związku z powyższym ze względu na nieuchwalenie likwidacji ww. Szpitala, ustawa zobowiązuje organ stanowiący do pokrycia straty

netto szpitala za rok 2017 i strat powstałych i planowanych w latach kolejnych, co wynika z przepisu art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.

Szpital w obecnej sytuacji finansowej nie dysponuje środkami na samodzielne pokrycie straty finansowej za 2017 rok. Z przedłożonej uchwały w sprawie WPF wynika, że Miasto nie zaplanowało w żadnym roku objętym Prognozą wydatków na pokrycie straty netto Szpitala, jak również kwot zobowiązań wynikających z przejęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań w wyniku likwidacji albo przekształcenia Szpitala w spółkę kapitałową. Stosownie do zapisów Informacji o wykonaniu planu finansowego Szpitala za I półrocze 2019 r. stan zobowiązań Szpitala wynosi 434 908 879,51 zł w tym zobowiązań wymagalnych w kwocie 82 221 335,57 zł.

Przepis art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stawia wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, który w przedmiotowej uchwale nie został spełniony, w związku z treścią art. 59 ustawy o działalności leczniczej. W ocenie przedstawiciela Miasta, jeżeli strata Szpitala nie została pokryta do końca marca 2019 r. to nie ma obowiązku pokrywania tej straty, ponieważ obowiązuje procedura związana z likwidacją Szpitala, chyba że wcześniej dokonane zostanie jego przekształcenie w spółkę kapitałową. Skarbnik zaprezentował stanowisko, że Miasto nie jest w stanie na dzień dzisiejszy wykazać konkretnych kwot, które obciążałyby budżety Grudziądza. Wieloletnia prognoza finansowa nie stanowi planu, a prognozę czyli plan działań finansowych na przyszłość, która powinna uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostki w perspektywie czasu wykraczającą poza bieżący rok budżetowy. WPF powinna być weryfikowalna i przygotowana na podstawie prawidłowych założeń metodologicznych, bez zaniżania lub zawyżania prognozowanych wartości. Najważniejszym elementem planowania wieloletniego jest zdolność do przygotowania możliwie precyzyjnej prognozy dochodów i wydatków, z uwzględnieniem wpływu różnych czynników na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w kolejnych latach, w szczególności wynikających z obowiązujących przepisów. 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. WPF nie może być jednak dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych, dla której jest tworzona. Przenosząc powyższą zasadę na grunt dokonanej, w opisanym powyżej zakresie, przez Radę Miejską Grudziądza zmiany WPF, należy uznać, iż niezaplanowanie wydatków na pokrycie strat netto Szpitala za lata 2017-2019, przy jednoczesnym niezaplanowaniu wartości zobowiązań i wydatków wynikających z przekształcenia Szpitala w 2019 roku w spółkę kapitałową świadczy o nierealności prognozy na lata 2019-2021. W ocenie Kolegium Izby przyjęcie uchwały intencyjnej w sprawie przekształcenia Szpitala w spółkę nie może prowadzić do uniknięcia wykonania obowiązków Miasta jako organu tworzącego względem Szpitala oraz stanowić zagrożenia realizacji zadań wobec mieszkańców Miasta jako świadczeniobiorców usług zdrowotnych, jak również wykonania zobowiązań podmiotu leczniczego, w tym pracowniczych i publicznoprawnych. Istotne jest również, że niektóre zapisy Programu naprawczego Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu przyjętego uchwałą Nr XIII/116/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 20 czerwca 2019 r. przewidują pokrywanie straty za 2017 i 2018 rok. Nie można również uznać za zgodne z przepisami twierdzenie, że wpływ terminu określonego w art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności

leczniczej powoduje, że organ tworzący Szpital traci uprawnienie i obowiązek do pokrycia straty finansowej, gdyż prowadziłyby to do możliwości omińnięcia prawa przy równoczesnym braku decyzji o postawieniu Szpitala w stan likwidacji lub uwzględnieniu skutków finansowych planu przekształcenia szpitala w spółkę prawa handlowego. Przywołane brzmienie przepisu nie pozostawia wątpliwości co do istnienia po stronie Miasta Grudziądz jako organu tworzącego obowiązek pokrycia strat Szpitala w kwotach wynikających ze sprawozdań finansowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdza, że uchwała Nr XV/126/19 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 28 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Grudziądz na lata 2019-2039, jest nieważna, gdyż w sposób istotny narusza zapis art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.

**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

Podpis elektroniczny  
zweryfikowany w dniu  
2019-09-30  
wynik weryfikacji:  
ważny / nieważny /  
brak możliwości weryfikacji

INSPEKTOR  
mgr Tomasz Kopczyński