

Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Piotr Walczak

Rozdział I. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2020 r.

1. Podstawa prawna uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej

1.1. Zagadnienia wstępne

Rok 2020 jest jedenastym rokiem stosowania przepisów formalizujących w samorządzie terytorialnym wieloletnie planowanie finansowe. W tym też roku po raz pierwszy zostały zastosowane regulacje zmieniające w sposób istotny podstawowy instrument ograniczający zadłużanie się JST, czyli relację spłaty zobowiązań określoną w art. 243 FinPubU (na mocy ZmFinPubU19)¹. Ma to znaczenie dla WPF, gdyż prognozując swoje parametry finansowe na kolejne lata, jednostka samorządowa musi potwierdzić zachowanie wskazanej relacji w każdym roku objętym WPF. Na mocy ZmFinPubU19 ustawodawca dokonał wielu zmian w FinPubU, odpowiadając na formułowane od wielu lat postulaty doktryny. Modyfikacje te w niewielkim jednak stopniu dotyczyły WPF. W dalszym ciągu aktualne pozostają zatem wątpliwości i kontrowersje związane z takimi zagadnieniami, jak: stosunek uchwały w sprawie WPF do uchwały budżetowej, kompetencje organów JST do dokonywania zmian w uchwale w sprawie WPF, metodologia prezentowania danych finansowych czy też wymóg realistyczności prognozy w sytuacji uchwalania jej na okresy kilkunastoletnie.

Należy podkreślić, że w WPF na 2020 r. JST po raz pierwszy prezentowały relację spłaty zobowiązań według nowych reguł, przy czym te reguły odmiennie kształtują sposób obliczania relacji dla lat 2020–2025 i odmiennie dla 2026 r. i lat następnych. Przy przedstawianiu danych od 2022 r. jednostki samorządowe muszą również zastosować nowy

¹ Mimo wejścia w życie ZmFinPubU19 z dniem 1.1.2019 r. przepisy te miały zastosowanie po raz pierwszy do projektu uchwały w sprawie WPF na 2020 r.

sposób obliczania relacji dochodów bieżących i wydatków bieżących (równoważenie części bieżącej budżetu). Kwestie te omówiono w kolejnych rozdziałach. Szczególnie dwójka metodologia obliczania relacji ustalonej w art. 243 FinPubU może być źródłem trudności dla wielu JST.

Omawiane zmiany, wprowadzone przez ZmFinPubU19, skutkowały koniecznością dokonania modyfikacji we wzorze WPF, określonym w przepisach WPFR, w celu umożliwienia prezentowania w nim wszystkich danych niezbędnych do ustalania relacji spłaty zobowiązań (np. dochody bieżące z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące). Odzwierciedlenie w WPF musiały znaleźć także zmiany dotyczące nowych tytułów dłużnych (art. 72 ust. 1a FinPubU), jak i nowych źródeł finansowania deficytu (art. 217 ust. 2 FinPubU).

Prawodawca uwzględnił również w pewnym zakresie krytyczne uwagi co do wzoru WPF. Nowelizując WPFR, zrezygnował z części wymaganych dotychczas informacji finansowych. W uzasadnieniu do projektu WPFR prawodawca wskazał: „Na podstawie analizy wieloletnich prognoz finansowych zauważono, że niektóre ze szczegółowych danych zawartych we wzorze WPF charakteryzują się dużą zmiennością i relatywnie szybko się dezaktualizują (np. niektóre dane wykazywane w grupie »12. Finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy«) bądź dotyczą wąskiej grupy JST. Dodatkowo obowiązek wyliczania dość szczegółowych pozycji prognozy w perspektywie wieloletniej skutkuje koniecznością dokonywania częstych zmian WPF. W związku z tym, mając na celu potrzebę zwiększenia wiarygodności, przejrzystości danych wykazywanych w wieloletnich prognozach finansowych JST w projektowanym rozporządzeniu zaproponowano zmniejszenie zakresu wykazywanych danych. Zmniejszenie to dotyczy będzie przede wszystkim szczegółowych danych:

- 1) związanych z kwotami spłat zobowiązań po samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej przejętych na podstawie poprzedniej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (część z tych danych można uzyskać na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów);
- 2) w zakresie finansowania projektów UE wynikających wyłącznie z już zawartych umów o dofinansowanie (pozostawiono finansowanie ze środków UE bez udziału na umowy zawarte i planowane)”².

Ponadto kolejne zmiany w zakresie sposobu ustalania relacji spłaty zobowiązań zostały wprowadzone w związku z epidemią COVID-19 – na mocy przepisów KoronawirusU. Modyfikacji uległa także metodologia ustalania zachowania relacji części bieżącej budżetu w odniesieniu do 2020 r. Powyższe skutkowało dodaniem nowych pozycji we wzorze WPF, odzwierciedlających określone zjawiska finansowe związane z epidemią (pozycje dotyczą nowych wyłączeń z ograniczenia spłaty zobowiązań, wydatki na przeciwdziałanie epidemii).

² <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//502/12321906/12598195/12598196/dokument398864.pdf> (dostęp 18.9.2020 r.), s. 1–2.

Zmiany w przepisach FinPubU i WPFR, jak również unormowania wynikające z KoronawirusU nie zmieniły sytuacji, w której osiã WPF sã wartości finansowe niezbędne do obliczenia relacji spłaty zobowiązań. Wręcz przeciwnie – ograniczenie danych we wzorze WPF jeszcze mocniej podkreśliło jedną z podstawowych funkcji prognozowania danych, czyli potwierdzenie przez JST spełnienia relacji z art. 243 FinPubU, w całym okresie obowiązywania WPF. W powiązaniu z istotnymi korektami w sposobie obliczania przedmiotowej relacji może to skutkować nadmierną koncentracją uwagi JST na omawianej funkcji, z pominięciem innych, które miała realizować prognoza (np. szacowanie potencjału dochodowego w kontekście przedsięwzięć zakładanych do realizacji). Istniejące cały czas ryzyko, że WPF będzie zasadniczo odczytywana przez pryzmat relacji spłaty zobowiązań, w najbliższym czasie z pewnością zrealizuje się w wielu jednostkach samorządowych.

1.2. Podstawy prawne

Instytucja WPF jest unormowana w przepisach FinPubU. Normy ustawowe rozstrzygają w szczególności o:

- 1) elementach uchwały w sprawie WPF,
- 2) okresie, na jaki WPF jest przyjmowana,
- 3) organach właściwych do uchwalenia i zmiany WPF,
- 4) relacjach między WPF a uchwałą budżetową,
- 5) sposobie przekazywania uchwał i zarządzeń organowi nadzoru.

Regulację ustawową uzupełnia WPFR określające:

- 1) wzór WPF oraz wzór załącznika obejmującego przedsięwzięcia,
- 2) sposób przekazywania przez JST na rzecz RIO projektów uchwał w sprawie WPF, jak i uchwał i zarządzeń w sprawie WPF,
- 3) sposób i terminy przekazywania Ministrowi Finansów przez RIO projektów wraz z wynikami opinii oraz WPF wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych WPF.

2. Status prawny uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

Uchwała w sprawie WPF nie ma charakteru prawa miejscowego, a jej status – podobnie jak uchwały budżetowej – można określić jako akt normatywny wewnętrzny³. Uchwała jest wewnętrznie obowiązującym aktem prawnym, a akty te mają swoje umocowanie w art. 93 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP – uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obo-

³ W ten sposób charakteryzuje uchwałę w sprawie WPF: *S. Srocki*, Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu – zagadnienia prawne, *Finanse Komunalne* 2014, Nr 12, s. 6–7; przymiotu aktu normatywnego odmawia jej natomiast: *A. Borodo*, Wybrane zagadnienia prawne ustawy o finansach publicznych z 2009 r., *Finanse Komunalne* 2010, Nr 1–2.

wiążują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Uchwała w sprawie WPF spełnia cechy aktu prawa wewnętrznego wynikające z art. 93 Konstytucji RP:

- 1) kompetencja do wydania uchwały w sprawie WPF wynika z przepisów ustawy, które określają też zakres treściowy tego aktu i ogólnie procedurę jego wydania,
- 2) postanowienia uchwały obowiązują wyłącznie zarząd JST i podległe jednostki organizacyjne,
- 3) postanowienia uchwały nie stanowią podstawy do wydania rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym,
- 4) uchwała podlega badaniu w zakresie jej zgodności z prawem przez kolegium RIO.

Uchwała w sprawie WPF obok norm prognostycznych zawiera także pewne elementy dyrektywne, co dotyczy limitu zobowiązań i limitów wydatków na przedsięwzięcia. Dyrektywy adresowane są jednak do określonych adresatów i nie mają charakteru generalnego.

Z uwagi na swoje cechy uchwała w sprawie WPF nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym wojewody.

3. Elementy uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

3.1. Wieloletnia prognoza finansowa

W uchwale w sprawie WPF należy wyróżnić kilka odrębnych, wzajemnie się przenikających części. Najważniejszym elementem uchwały jest WPF. Zgodnie z art. 226 ust. 1 FinPubU – WPF prezentuje dla każdego roku objętego prognozą określone parametry finansowe, których minimalny zakres wyznaczają przepisy FinPubU. Zgodnie z art. 226 ust. 1 FinPubU wieloletnia prognoza określa:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu JST, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu JST,
- 3) wynik budżetu JST,
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób finansowania deficytu,
- 5) przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- 6) kwotę długu JST oraz sposób sfinansowania jego spłaty,

- 7) relacje, o których mowa w art. 242–244 FinPubU, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i ust. 8 oraz art. 240b FinPubU,
- 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Ten zakres rozszerzył się w związku z wejściem w życie 1.2.2013 r. przepisów WPFPR ustalających wzór WPF. Mimo istotnych wątpliwości dotyczących normatywnych powinności określonych WPFPR w praktyce JST uchwalają od 2013 r. prognozy w szczególowości zgodnej z wzorem zawartym w WPFPR. Należy jednak zauważyć, że poprzez zmianę WPFPR od 1.1.2020 r. prawodawca ograniczył zakres prezentowanych danych.

Po zmianach dane w WPF prezentowane są w ramach następujących ogólnych kategorii:

- 1) dochody,
- 2) wydatki,
- 3) wynik budżetu,
- 4) przychody budżetu,
- 5) rozchody budżetu,
- 6) kwota długu,
- 7) relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 FinPubU,
- 8) wskaźnik spłaty zobowiązań,
- 9) finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 i 3 FinPubU,
- 10) informacje uzupełniające o wybranych kategoriach finansowych,
- 11) dane dotyczące emitowanych obligacji przychodowych,
- 12) stopnie niezachowania relacji określonych w art. 242–243 FinPubU.

W treści WPF należy wyróżnić te dane, które określają kwotę długu JST, sposób jego finansowania oraz relację, o której mowa w art. 243 FinPubU. Zespół tych parametrów finansowych i obliczanych na ich podstawie wskaźników komponuje prognozę kwoty długu stanowiącą część WPF (art. 226 ust. 1 pkt 6, art. 227 ust. 2 FinPubU). We wzorze WPF, określonym w WPFPR, dane oraz wskaźniki tworzące prognozę kwoty długu zostały zaznaczone znakiem „x”.

Część informacji zawartych we wzorze WPF, oznaczonych znakiem „*”, jest automatycznie generowana przez aplikację Besti@ na podstawie danych historycznych i prognozowanych. Jeżeli jednak organ stanowiący JST uchwali WPF niezgodnie z danymi generowanymi przez wskazaną aplikację, uzasadnione jest przyjęcie, że treścią uchwały będzie akt przegłosowany przez organ stanowiący. Treść ta nie będzie jednak znana organowi nadzoru z uwagi na fakt, że uchwała w sprawie WPF (jak również uchwała w sprawie jej zmiany) jest przesyłana organowi nadzoru wyłącznie z wykorzystaniem aplikacji Besti@. To oznacza, że oprogramowanie wygeneruje dane właściwe (zgodne z wpisanymi w aplikację regułami obliczeniowymi), czyli w omawianym stanie faktycznym – odmienne od tych uchwalonych.

Kolejnymi elementami uchwały są:

- 1) załącznik określający przedsięwzięcia,

2) objaśnienia – prezentowane także w formie odrębnego załącznika do uchwały w sprawie WPF.

Wzór załącznika przedsięwzięć został określony w WPFR.

3.2. Wykaz przedsięwzięć wieloletnich

Treść załącznika stanowi podstawę ustalenia limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, które to limity muszą być prezentowane w WPF (art. 226 ust. 1 pkt 8 FinPubU). W omawianym załączniku JST – z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych – prezentuje:

- 1) przedsięwzięcia (programy, projekty, zadania) związane z programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 FinPubU⁴,
- 2) przedsięwzięcia (programy, projekty, zadania) związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- 3) pozostałe przedsięwzięcia (programy, projekty, zadania).

Objaśnienia, ujęte w formie załącznika do uchwały (art. 226 ust. 2a FinPubU), zawierają metodologię i uzasadnienia przyjętych wartości. Mogą być w nich też zawarte informacje uszczegóławiające dane prezentowane w WPF.

4. Wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej

4.1. Zagadnienia wstępne

Ustawodawca w art. 226 ust. 1 FinPubU wprowadził wymóg uchwalenia prognozy spełniającej cechę realistyczności. Ten przymiot i jego normatywne znaczenie od początku stosowania przepisów dotyczących WPF budził istotne kontrowersje, które były potęgowane przez obowiązek uchwalania prognozy często z perspektywą kilkunastu lub kilkudziesięciu lat.

Realistyczność prognozy należy odczytać jako możliwość weryfikacji przyjętych parametrów finansowych na podstawie dokumentów, przyjętych strategii, realizowanych procesów gospodarczych, zakładanych wskaźników, danych historycznych⁵.

Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby prognoz finansowych JST są aktualizowane okresowo na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. W części pierwszej dokumentu Ministerstwo Finansów zaleca, aby JST, przygotowując prognozy, kierowały się

⁴ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 FinPubU środkami publicznymi są: środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA – pkt 2; środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi – inne niż wyżej wymienione – pkt 3.

⁵ Realistyczny to liczący się w poglądach, zamierzeniach i działaniu z konkretną rzeczywistością, z faktami. *L. Drabik, E. Sobol* (red.), Słownik Języka Polskiego PWN, Warszawa 2014.

przedstawionymi w niniejszym dokumencie wytycznymi dotyczącymi kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Przyjęcie innych założeń dla wskaźników makroekonomicznych od przedstawionych w wytycznych lub niespójnych z tymi założeniami wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia takiego postępowania⁶.

Oprócz tego o realistyczności prognozowanych parametrów finansowych decydują m.in.:

- 1) harmonogramy spłaty pożyczek, kredytów, wykupu obligacji,
- 2) uchwalane zwolnienia podatkowe,
- 3) zawarte umowy z instytucjami dysponującymi środkami europejskimi w sprawie udzielenia pomocy finansowej z tych środków, podjęte przez organy JST decyzje skutkujące zmianą sposobu wykonywania zadań publicznych,
- 4) decyzje wprowadzające zmiany organizacyjne w strukturze samorządu (np. likwidacja jednostek organizacyjnych),
- 5) harmonogramy finansowania przedsięwzięć wieloletnich,
- 6) przyjęte przez JST strategie rozwoju, plany wykorzystania zasobu nieruchomości.

Punktem odniesienia do oceny realistyczności WPF są także chociażby wyniki postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych (określające poziom wydatków z tego tytułu) oraz lokowane na terenie gminy inwestycje podmiotów gospodarczych (potencjalne wpływy z podatku od nieruchomości).

Przykład

Jednostka samorządowa zawarła umowę o kredyt długoterminowy, a aktualny na dzień przyjęcia WPF harmonogram spłaty wskazuje, że w trzech kolejnych latach jednostka będzie spłacać z tego tytułu kwotę należności głównej w wysokości po 100 000 zł rocznie. Przyjęcie jako prognozowanej wartości rozchodów w poszczególnych latach ww. kwot spełnia wymóg realistyczności WPF.

4.2. Kryteria prognozowania wartości finansowych

Podkreślić należy wyraźnie, że kryteria prognozowania wartości finansowych w WPF są odmienne od kryteriów planowania aktualnych przy konstruowaniu treści uchwały budżetowej. O ile zgodzić można się z tezą, że podstawą zamieszczenia w budżecie określonych kwot wydatków i dochodów powinny być – co do zasady – decyzje, umowy, inne akty przesądzające o wpływie środków, czy też konieczności ich rozdysponowania, o tyle nie można takich reguł stosować do WPF. Jeżeli np. jednostki samorządowe nie zawarły jeszcze umów w sprawie pomocy finansowej ze środków europejskich, to nie może być to przeszkodą w prognozowaniu tych zdarzeń w WPF.

Podstawą przyjmowanych wartości powinna być wówczas w szczególności analiza:

- 1) sytuacji finansowej JST w kontekście możliwości absorpcji środków zewnętrznych,
- 2) przygotowywanych (kontynuowanych) projektów, programów,

⁶ <https://dane.gov.pl/dataset/1605> (dostęp 16.9.2020 r.).

3) dotychczasowego poziomu pozyskania środków.

Uchwalenie przez JST prognozy, w której nie prezentuje ona sytuacji finansowej związanej z otrzymywaniem pomocy finansowej z UE, w związku z brakiem zawarcia umowy na dzień przyjęcia uchwały w sprawie WPF, budzi uzasadnione wątpliwości w zakresie realistyczności takiego dokumentu.

Z uwagi na swój prognostyczny charakter WPF zakłada ujmowanie w niej określonych wartości z mniejszym stopniem pewności niż w przypadku budżetu, oczywiście poza rokiem bazowym, który pokrywa się z rokiem budżetowym.

Przykład

Zgodnie z art. 890 § 1 KC oświadczenie darczyńcy powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Jednakże umowa darowizny zawarta bez zachowania tej formy staje się ważna, jeżeli przyrzeczone świadczenie zostało spełnione.

Zatem planowanie w budżecie dochodów z tytułu darowizny powinno mieć podstawę w oświadczeniu darczyńcy złożonym w kwalifikowanej formie aktu notarialnego. Jednak w przypadku WPF taki rygor nie jest już konieczny. Jeżeli historycznie JST realizuje regularnie dochody z tego tytułu, może je uwzględnić, szacując w WPF kwotę dochodów (ogółem oraz bieżących lub majątkowych).

Częścią uchwały w sprawie WPF pozwalającą na weryfikację spełnienia wymogu jej realistyczności są objaśnienia. Należy tam wskazać, jakie przesłanki, dane, wskaźniki, dokumenty i opracowania stanowiły podstawę przyjęcia poszczególnych, objętych prognozą wielkości, ze szczególnym uwzględnieniem zmian następujących w latach objętych prognozą.

Oczywiście wyznaczniki realistyczności prognozy będą odmienne w zależności od parametrów finansowych będących przedmiotem prognozowania. Inne będą bowiem kryteria:

- 1) pozwalające na uchwycenie związku z rzeczywistością w zakresie dochodów z tytułu subwencji ogólnej (wskaźniki podawane przez ministra finansów),
- 2) dotyczące ujmowanych w WPF kwot rozchodów (umowy i harmonogramy spłat),
- 3) wydatków na obsługę długu (poziom długu, treść umów, prognozy makroekonomiczne).

Bardzo ciekawe doświadczenia w omawianym obszarze przynoszą w szczególności działania nadzorcze i kontrolne RIO koncentrujące się na ocenie realistyczności prognozowania dochodów ze sprzedaży majątku, która to wielkość ma istotne znaczenie dla wykazania zachowania przez JST relacji określonej w art. 243 ust. 1 FinPubU.

Uchwała Kolegium RIO w Rzeszowie z 8.10.2013 r., XXII/5022/2013

Kolegium RIO w Rzeszowie (...) stwierdza nieważność uchwały Nr 258/XXXXII/2013 Rady Gminy J. z 12.9.2013 r. w sprawie zmiany WPF Gminy J. w całości. (...)

Badaną uchwałą Rada Gminy J. zmieniła wielkości planowanych w 2013 r. kwot dochodów i wydatków budżetu, w tym dochodów i wydatków bieżących, zmieniła także kwotę planowanych wydatków z tytułu poręczeń. Kolegium RIO w Rzeszowie na podstawie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustaliło, że na dzień podjęcia badanej uchwały została już sporządzona informacja Wójta Gminy J. o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2013 r. Z informacji tej wynika, że na 30.6.2013 r. planowane dochody budżetu z tytułu sprzedaży majątku w kwocie 4 240 000 zł zostały wykonane w kwocie 6411,89 zł. Wykonanie zatem planowanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku w 100% jest nierealne, przyjęte więc do prognozy kwoty długu wielkości dochodów z tego tytułu były nierealne.

Wieloletnia prognoza finansowa – zgodnie z art. 226 ust. 1 FinPubU – powinna być realistyczna. Prognoza finansowa niespełniająca wskazanej przesłanki w sposób istotny narusza powołany przepis FinPubU i nie może funkcjonować w obrocie prawnym. Ponadto niewykonanie planowanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku spowoduje niezachowanie w 2014 r. i 2015 r. indywidualnej relacji obliczonej dla Gminy na podstawie art. 243 FinPubU.

Uchwała Kolegium RIO w Lublinie z 16.2.2016 r., 81/2016, Legalis

Wykazanie w wieloletniej prognozie finansowej niższych kwot spłaty rat kredytów i pożyczek wskazuje na nierzetelne sporządzenie wieloletniej prognozy finansowej w latach 2017–2018. W latach 2017 i 2018 ujęto niższe spłaty rat, niż wynikają z zawartych umów, ponieważ faktyczne spłaty rat umownych (objaśnienia zawierają harmonogram spłat) przekraczałyby indywidualny wskaźnik zadłużenia w tych latach; zaniżone wielkości rat przesunięto na dalsze lata, tj. 2020–2021. Sporządzenie w powyższy sposób wieloletniej prognozy finansowej narusza art. 226 ust. 1 pkt 5 FinPubU, który stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą m.in. przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

4.3. Wymóg realistyczności w ocenie sądów i RIO

Mimo znaczących trudności związanych z interpretowaniem znaczenia normy prawnej wprowadzającej wymóg realistyczności prognozy, jest to jedna z istotniejszych jej cech normatywnych, pozwalająca rozważać WPF jako realny instrument zarządzania finansami lokalnymi. Bez wątplenia przymiot ten może charakteryzować WPF w rozsądnym przedziale czasowym, trudno bowiem odpowiedzialnie rozmawiać o realistyczności prognozy w perspektywie 10 czy 15 lat. Optymalny okres wskazuje art. 227 ust. 1 FinPubU, zgodnie z którym WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzy kolejne lata budżetowe.

Cecha realistyczności WPF jest elementem dyspozycji normy prawnej budowanej w oparciu o art. 226 FinPubU. Mimo braku wyrazistego znaczenia przedmiotowego pojęcia, nie powinno ulegać wątpliwości, że spełnienie wymogu sformułowanego przez ustawodaw-

cę warunkuje uznanie prognozy za zgodną z przepisami. Właściwe do takiej oceny są umocowane kolegia RIO jako organy nadzoru w zakresie uchwał w sprawie WPF (zob. art. 11 ust. 1 pkt 7 RegIzbObrachU).

Badanie legalności rozważanej uchwały zakłada również weryfikację odnoszącą się do jej realistyczności, czyli rozstrzygnięcie, czy treść prognozy odpowiada wzorcowi normatywnemu wynikającemu z art. 226 ust. 1 FinPubU. Negatywna ocena tej okoliczności powinna skutkować podjęciem rozstrzygnięcia nadzorczego. Wiele orzeczeń RIO stwierdzających nieważność uchwały w sprawie WPF ma u swojej podstawy wniosek stwierdzający brak realistyczności prognozy, a samodzielną podstawą rozstrzygnięcia jest naruszenie art. 226 ust. 1 FinPubU.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w uchwale z 3.10.2013 r. (Nr 32/220/13, OwSS 2014, Nr 1, poz. 97, 97–99) wskazała, że: „WPF obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku i lat następnych i powinna być realistyczna, co oznacza, iż ma opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej JST w okresie, na który jest uchwalana. Oznacza to również, że założenia przyjęte w tej prognozie powinny zostać uzasadnione”. W tym kontekście interesujące są wyroki, w których sądy zakwestionowały art. 226 ust. 1 FinPubU, w zakresie cechy realistyczności jako samodzielny wzorzec normatywny rozstrzygnięcia nadzorczego.

W wyroku WSA w Szczecinie z 28.11.2013 r. (I SA/Sz 1129/13, Legalis) czytamy: „W niniejszej sprawie organ wskazał, że Rada Gminy naruszyła art. 226 FinPubU, gdyż stosunek zaplanowanych wydatków do dochodów, choć nie narusza wskaźnika z art. 243 FinPubU i art. 169 FinPubU05 jest pozorny, bowiem zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku na 2013 r. są nierealistyczne, gdyż dochody z tego tytułu w 2012 r. były niewielkie. Powyższe zastrzeżenia Kolegium RIO nie wskazywały, jaki przepis prawa został złamany przez Radę Gminy w przedmiotowej uchwale, zaś rozważania na temat osiągnięcia, czy też nie określonych dochodów nie mają znaczenia w sprawie, gdyż są czysto teoretyczne. Kwestia, czy Rada Gminy uchwali budżet, czy też nie na 2014 r. nie jest przedmiotem sprawy. Sąd uznał, że w niniejszej sprawie kontrola dokonana przez RIO wkroczyła w niezależność Gminy, gdyż dokonała badania podjętych uchwał w zakresie ich racjonalności i celowości zaplanowanych zadań”.

Zbliżony do powyższego jest wyrok WSA w Warszawie z 11.3.2014 r., V SA/Wa 262/14, Legalis.

Sądy zgodnie przyjęły, że przesłanka realizmu WPF, o której mowa w art. 226 ust. 1 FinPubU, kierowana jest przede wszystkim do JST, co oznacza, że wykazanie przez RIO naruszenia tego przepisu musi być powiązane z naruszeniem innego przepisu prawa, np. art. 243 FinPubU.

Tezy powyższe są bardzo kontrowersyjne, jeżeli nie zupełnie błędne. Po pierwsze naruszenie art. 243 FinPubU stanowi samodzielną przesłankę stwierdzenia istotnego naruszenia prawa w przypadku WPF i w żaden sposób nie wymaga w swojej kwalifikacji uzupełnienia art. 226 FinPubU. Po drugie większość norm określających standardy prowadzenia gospodarki finansowej jest kierowana do JST, np. wymóg pokazania w uchwale budżetowej źródeł sfinansowania deficytu budżetu, czy też uchwalenia WPF

na stosowny okres. Zadaniem organu nadzoru jest stwierdzenie, czy JST te wymogi spełniła. Taka też sytuacja zachodzi w przypadku dyspozycji wynikającej z art. 226 FinPubU. Bez wątplenia adresatem normy jest organ stanowiący JST, ale okoliczność, czy wzorzec normatywny został w danej sytuacji zachowany, bada organ nadzoru (kolegium RIO). Etapem tego sprawdzania jest ustalenie znaczenia normy prawnej, a w szczególności pojęcia „realistyczności”. Uzasadniony jest zatem pogląd, że sądy w sposób nieuprawniony ograniczyły w swych orzeczeniach kompetencje nadzorcze RIO⁷.

W kolejnych wyrokach sądów administracyjnych zaprezentowane wyżej stanowisko wyłączające możliwość oceny przez RIO cechy realistyczności prognozy nie zostało już potwierdzone.

Orzecznictwo

Elementy, z jakich składać się powinna wieloletnia prognoza finansowa, zostały określone w treści art. 226 ust. 1 FinPubU, który stanowi, że powinna ona być realistyczna, przy czym w treści wieloletniej prognozy finansowej 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, kwota długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relacja, o której mowa w art. 243 FinPubU, oraz sposób sfinansowania spłaty długu, przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu. Podkreślenia przy tym wymaga, że wskazanie danych, jakie powinny znaleźć się w wieloletniej prognozie finansowej, nie jest wyczerpujące, a jej zawartość i szczegółowość zależy od ustaleń konkretnych jednostek. Wieloletnia prognoza finansowa 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 (wyr. NSA z 22.3.2017 r., II GSK 1911/15, Legalis).

5. Okres obowiązywania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

Artykuł 227 ust. 1 FinPubU wymaga, by prognoza obejmowała okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Jest to regulacja analogiczna do tej

⁷ Zob. też *G. Wróblewska*, Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego – problemy praktyczne, *Finanse Komunalne* 2015, Nr 1–2; *W. Tarnowski*, Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu? Polemika, *Finanse Komunalne* 2015, Nr 5; *Odmienne*: *S. Srocki*, Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu, *Finanse Komunalne* 2014, Nr 12, s. 10–12, który ogranicza badanie realności WPF do oceny zgodności wartości przyjętych w WPF z budżetem i danymi dotyczącymi wielkości wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych oraz *J.M. Salachna* (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2010, s. 33–34, która stwierdza, że ocena realności WPF prowadziłyby do uznania, że RIO podejmują decyzje merytoryczne w zakresie gospodarki finansowej JST.

zawartej w art. 103 FinPubU, określającej okres, na jaki sporządzany jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa.

Okres obowiązywania WPF nie jest uzależniony od okresu, na jaki planowane są przedsięwzięcia. Z uwagi na okoliczność, że statusu przedsięwzięcia nie mają już udzielone przez JST gwarancje i poręczenia, skutki braku tego związku nie będą zbyt widoczne. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której w załączniku do uchwały w sprawie WPF specyfikowane będą przedsięwzięcia z horyzontem czasowym przekraczającym okres obowiązywania WPF. Dla każdego przedsięwzięcia – zgodnie z art. 226 ust. 3 FinPubU – podać należy w szczególności:

- 1) okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- 2) limity wydatków w poszczególnych latach i limit zobowiązań.

W wieloletniej prognozie finansowej przyjętej przez organ stanowiący JST dla każdego objętego nią roku wykazuje się kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia (art. 226 ust. 1 pkt 8 FinPubU). Z przepisów FinPubU nie można jednak wyprowadzić wniosku, że limity wydatków ujęte w załączniku przedsięwzięć determinują okres, na jaki uchwalona zostanie WPF.

Decyzja o uchwaleniu WPF ponad minimalny okres przynależy do kompetencji organu stanowiącego JST. Podejmując takie rozstrzygnięcie, organ ten może kierować się w szczególności okolicznością ujęcia w załączniku przedsięwzięć takich zadań, programów lub projektów, które wykraczają okresem realizacji poza perspektywę czasową wskazaną w art. 227 ust. 1 FinPubU. Taka decyzja byłaby zrozumiała i postulowana. Mimo zmiany stanu prawnego aktualne pozostają wnioski zawarte w wyroku WSA w Gliwicach z 24.8.2011 r., III SA/GI 838/11, Legalis, dotyczące sensu powiązania okresu obowiązywania WPF z okresem realizacji przedsięwzięć. Zgodnie z tymi wnioskami: „Wskazana wykładnia odpowiada logice gospodarczej podejmowanych przedsięwzięć i spoczywającym na JST obowiązku podejmowania racjonalnych i zgodnych z zasadami planowania działań oraz przewidywania ich długotrwałych następstw. Warunek jawności należy uznać za spełniony, gdy zasady gospodarowania środkami publicznymi są sprecyzowane tak, że dają jasny i rzetelny obraz sytuacji finansowej JST, nie tylko w okresie roku budżetowego, lecz także w perspektywie czasowej przedsięwzięć podejmowanych przez tę jednostkę”.

W praktyce po usunięciu z katalogu przedsięwzięć poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST oraz mając na uwadze wciąż niewielkie wykorzystanie przez JST formuły partnerstwa publiczno-prywatnego – sytuacja, w której okres realizacji przedsięwzięć wykraczać będzie poza minimalny czas obowiązywania WPF, występować będzie bardzo rzadko.

Jeżeli WPF zostanie przyjęta na okres krótszy niż czas realizacji niektórych przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie WPF, to należy zwrócić uwagę, że podany w danych charakteryzujących przedsięwzięcia limit zobowiązań nie będzie dotyczył wyłącznie lat objętych prognozą.

Przykład

Prezydent miasta zawiera w 2020 r. umowę o realizację zadania w latach 2020–2024, zaciągając zobowiązanie w kwocie 10 000 000 zł, rozłożone w harmonogramie rzeczowo-finansowym na równe płatności po 2 000 000 zł rocznie. Jednocześnie organ stanowiący uchwala WPF na lata 2020–2023, nie obejmując zatem okresem obowiązywania ostatniego roku realizacji zadania. Limit zobowiązań należy wskazać zatem w kwocie 10 000 000 zł, mimo że limity wydatków z poszczególnych lat objętych prognozą dla tego przedsięwzięcia będą wynosić 8 000 000 zł.

Należy zauważyć, że w wyniku wejścia w życie ZmWPFR19 prawodawca zrezygnował z przypisu do wzoru WPF, w którym wskazał, że w sytuacji, gdy kwoty wydatków wynikające z limitów wydatków na przedsięwzięcia wykraczają poza okres prognozy kwoty długu, to tę prognozę należy sporządzić do ostatniego roku, na który ustalono limit wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich. Minister Finansów ustalił w ten sposób nową regułę wyznaczającą czas obowiązywania prognozy długu. Wykroczył niestety poza ustawowo mu wyznaczony zakres upoważnienia. Kwestię okresu, na jaki uchwalana jest prognoza długu, normuje bowiem FinPubU, nie dając w tym zakresie żadnych kompetencji Ministrowi Finansów. Jakość stanowionego w tym obszarze prawa charakteryzowało miejsce, w którym Minister Finansów zamieścił dodatkowy wzorzec, czyli przypis pod wzorem WPF. Dlatego też usunięcie wskazanej treści z WPFR należy przyjąć bardzo pozytywnie.

Ustawodawca nie zmodyfikował także w ZmFinPubU19 przepisów określających okres, na jaki sporządzana jest prognoza kwoty długu stanowiąca część WPF. Prognozowanie w tym zakresie obejmuje okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Aktualne przy tym pozostaje pytanie, jak należy rozumieć sformułowanie „planuje się zaciągnąć”. Czy zamiar zaciągnięcia zobowiązań wyrażony w tym przepisie dotyczy wyłącznie zobowiązań z roku bazowego (czyli roku budżetowego), czy także tych pokazanych w kolejnych latach, jako źródło pokrycia prognozowanego w WPF deficytu budżetu JST?

Użycie przez ustawodawcę pojęcia „planuje się” stanowi argument za poglądem, że w rozważanej normie prawnej chodzi o rok budżetowy, w którego zakresie uchwała budżetowa zawiera normy planistyczne realizowane na etapie jego wykonania. Z drugiej strony taka wykładnia nie w pełni buduje obraz WPF jako wiarygodnego instrumentu zarządzania finansami samorządu terytorialnego, w tym długu publicznego.

6. Prognoza kwoty długu

Można sobie wyobrazić sytuację, w której organ stanowiący uchwala WPF na lata 2021–2024, prezentuje w prognozie, że w latach 2023–2024 deficyt budżetu zostanie sfinansowany kredytami i pożyczkami, które będą – takie jest założenie – spłacane dopiero od 2025 r., co nie znajdzie odzwierciedlenia w prognozie długu.

W przepisach WPFR Minister Finansów uzupełnił regulację wynikającą z art. 227 FinPubU. Postanowił, że okres, na jaki uchwalana jest prognoza długu, nie podlega

wydłużeniu w sytuacji planowania wydatków z tytułu niewymagalnych poręczeń i gwarancji (te wydatki tworzą relację określoną w art. 243 ust. 1 FinPubU). Informację o wydatkach z tytułu niewymagalnych poręczeń i gwarancji, wykraczających poza okres objęty prognozą długu, należy zamieścić w objaśnieniach do WPF.

Sumując, należy wskazać trzy momenty czasowe ważne przy podejmowaniu uchwały w sprawie WPF:

- 1) okres obowiązywania prognozy,
- 2) okres realizacji przedsięwzięć,
- 3) okres objęty prognozą długu.

Wskazane zakresy nie muszą się na siebie nakładać, chociaż postulowanym rozwiązaniem byłoby powiązanie okresu obowiązywania WPF z okresem realizacji przedsięwzięć.

7. Objasnienia

7.1. Pojęcie objaśnienia

Objaśnienia są jedną z najważniejszych części uchwały w sprawie WPF, czego nie odzwierciedla niestety treść przepisów FinPubU. Wskazując na podstawy i przesłanki ujęcia w WPF określonych wartości finansowych, objaśnienia powinny zapewnić możliwość weryfikacji metodologicznych założeń przyjętych przez daną JST. Im większa szczegółowość objaśnień, tym istotniejsza gwarancja zachowania wymogu realistyczności WPF. Objasnienia są jedynym miejscem rozważanego dokumentu, w którym JST może wyjaśnić zmiany w poziomie planowanych dochodów i wydatków, co ma szczególne znaczenie w sytuacji znacznych zwiększeń lub zmniejszeń w zakresie prezentowanych w prognozie parametrów finansowych. Niestety ustawodawca nie zagwarantował realizacji tych celów. Ograniczył się do wskazania, że w objaśnieniach mogą się znaleźć także informacje uszczegóławiające dane zawarte w WPF, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 226 ust. 1 FinPubU. Uszczegółowienie tych danych to np. uwzględnienie w kwocie dochodów bieżących niektórych tytułów tych dochodów, np. podatków lokalnych, dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, subwencji itp.

7.2. Uszczegółowienie danych

Przepis art. 226 ust. 2a FinPubU, wskazujący na możliwość uszczegółowienia danych zawartych w WPF, należy uznać za wysoce niefortunny. Uszczegółowienie danych z zakresu ustawowego minimum powinno być zawarte w WPF, a dane w niej ujęte muszą być wyjaśnione w objaśnieniach. Nie ma racjonalnych przesłanek do obrony wniosku, że w ramach przedmiotowego uszczegółowienia JST w objaśnieniach wskaże np. kwoty wydatków na wynagrodzenia i pochodne. Dane te powinny być prezentowane w WPF zgodnie z art. 226 ust. 1 FinPubU, który posługuje się formułą, że prognoza określa „co najmniej”.

W tym miejscu dochodzi też do znaczącej kolizji – niejedyniej zresztą – obowiązujących przepisów FinPubU z przepisami WPFR określającymi wzór WPF. We wzorze prawodawca założył np. w ramach dochodów bieżących specyfikację następujących tytułów dochodów:

- 1) udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 2) udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych,
- 3) subwencja ogólna,
- 4) dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- 5) pozostałe dochody bieżące (w tym podatek od nieruchomości).

Jeżeli ustawa przyznaje JST możliwość uszczegółowienia zakresu danych wymienionych w art. 226 ust. 1 FinPubU, w dodatku w załączonych do uchwały objaśnieniach, to jak wytłumaczyć takie uszczegółowienie – przesądzone przez Ministra Finansów – we wzorze prognozy?

Ważne

Zaniechanie uchwalenia objaśnień przez organ stanowiący JST jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym wszczęciem postępowania nadzorczego przez Kolegium RIO.

Optymalna struktura treści objaśnień powinna odpowiadać tym częściom WPF, w których są prezentowane poszczególne kategorie parametrów finansowych, np. dochody, wydatki, przychody, rozchody (zob. wyżej). Ze szczególną starannością należy uzasadnić przyjęcie tych wartości, które mają znaczenie przy ustalaniu spełnienia wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 FinPubU (dochody bieżące, wydatki bieżące, dochody ze sprzedaży majątku⁸).

8. Kompetencje organów samorządowych w zakresie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

8.1. Zagadnienia wstępne

Wyłączną kompetencją do podjęcia uchwały w sprawie WPF dysponuje organ stanowiący JST, a inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany przynależy – zgodnie z art. 230 ust. 1 FinPubU – organowi wykonawczemu JST. W związku z kolejnym rokiem bazowym organ wykonawczy decyduje, czy dokona zmian w obowiązującej uchwale, czy też sporządzi projekt nowej uchwały w tej sprawie. Projekt uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany organ wykonawczy przedkłada wraz z projektem uchwały budżetowej (czyli do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy) organowi stanowiącemu oraz RIO – w celu zaopiniowania. Opinia RIO dotycząca wskazanego

⁸ Uwzględniane w ustalaniu relacji spłaty zobowiązań na lata 2020–2025.

projektu uwzględnia w szczególności zapewnienie przestrzegania przepisów FinPubU dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Ważne

Uchwała w sprawie WPF lub jej zmiany powinna zostać podjęta przez organ stanowiący JST nie później niż uchwała budżetowa. Przy czym istotne jest zastrzeżenie ustawodawcy, że organ stanowiący JST nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie WPF, nie podejmując jednocześnie nowej uchwały w tej sprawie (art. 230 ust. 7 FinPubU).

Projekt uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany opiniowany jest przez skład orzekający RIO (art. 230 ust. 3 FinPubU). Opinia uwzględnia w szczególności zapewnienie przestrzegania przepisów FinPubU dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Opinia odnosi się do:

- 1) zachowania relacji warunkujących uchwalenie budżetu wynikających z art. 242 FinPubU (relacja równoważenia wydatków bieżących) i z art. 243 ust. 1 FinPubU (relacja spłaty zobowiązań),
- 2) realistyczności parametrów finansowych objętych WPF (np. podstaw prognozowania dochodów i wydatków w określonej wysokości, czy też zidentyfikowanych w objaśnieniach źródeł finansowania).

Przedmiotem opinii jest również legalność prognozowanych konstrukcji budżetów lat kolejnych, np. w zakresie dopuszczalnych przepisami FinPubU źródeł sfinansowania deficytu budżetu, czy też wskazania prognozowanej nadwyżki budżetu. Zwrócić należy uwagę, że horyzont czasowy opinii (nawet przy formule w szczególności) ustawodawca niezbyt fortunnie zawęził do lat, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Ograniczenie dotyczy okresu obowiązywania prognozy długu, a nie WPF. Możliwe jest, że JST nie ma długu, o którym stanowi ustawodawca (i nie planuje go zaciągnąć). W ten sposób wskazane przez ustawodawcę kryteria oceny projektu uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany przestają być aktualne.

8.2. Opinia dotycząca prawidłowości kwoty długu

Kolejna opinia wydawana przez RIO dotyczy prawidłowości planowanej kwoty długu JST wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Formułowana jest na podstawie uchwalonych już WPF oraz uchwały budżetowej (art. 230 ust. 4 FinPubU).

Zadaniem RIO jest przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy obciążenie budżetu JST spłatami ujętymi w relacji spłaty zobowiązań (lewa strona relacji) nie przekroczy w danym roku dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań obliczonego zgodnie z art. 243 FinPubU, przy uwzględnieniu wymogu realistyczności prezentowanych w tym zakresie parametrów finansowych (np. dochodów ze sprzedaży majątku).

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl