

Uchwała nr XV/118/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 grudnia 2023 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Stoszowice przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej Gminy Stoszowice na rok 2024

Na podstawie art. 13 pkt 12 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Zarzecka — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię negatywną

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Stoszowice przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej Gminy Stoszowice na rok 2024.

Uzasadnienie

Na mocy art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 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.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Skład Orzekający, oceniając przekazany Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, zgodnie z art. 230 ust. 9 u.f.p. w formie dokumentu elektronicznego, projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Stoszowice, stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej opracowano na lata 2024–2039. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jego spłaty.
2. Prognozowane w 2024 r. dochody, wydatki, przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, z wyjątkiem wartości ujętych w poz. 2.1.1, 2.2.1, 9.4.1, 9.4.1.1.
3. W całym okresie objętym prognozą zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, o którym mowa w art. 242 u.f.p.
4. Przewidywana wg projektu kwota długu na koniec 2024 r. wynosi 26.895.000 zł, a w latach kolejnych będzie ulegać zwiększeniu do kwoty 29.445.000 zł w 2027 roku. W 2024 r. zaplanowano deficyt budżetu oraz przychody pochodzące z kredytu i środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p. W latach 2025 i 2027 prognozuje się deficyt budżetu, a w latach 2025–2028 przychody pochodzące w kredytów. Począwszy od 2029 r. zaplanowano nadwyżki budżetu w wielkościach równych rozchodom.
5. W latach 2024–2028 zaplanowano przychody pochodzące z kredytów w łącznej kwocie 19.000.000 zł. W okresie spłaty długu, założono w latach 2024–2039 możliwość zastosowania ustawowych wyłączeń na łączną kwotę 23.000.000 zł, z tego: w latach 2024–2030 podlegające wyłączeniu na podstawie art. 243 ust. 3 u.f.p., w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji tych środków (poz. 5.1.1.1) w wysokości 5.600.000 zł oraz w latach 2024–2039

podlegające wyłączeniu na podstawie ust. 3a u.f.p. z tytułu zobowiązań zaciągniętych na wkład własny (poz. 5.1.1.2) w wysokości 17.400.000 zł. Nie wykazano wydatków na obsługę długu podlegających ustawowemu wyłączeniu. Zachowanie przez Gminę relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., uwarunkowane jest możliwością zastosowania wyłączeń ustawowych w latach 2024–2031 i 2035 z uwzględnieniem planowanych wartości na III kw. 2023 r. i w latach 2024, 2026–2031 i 2035 z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2023 roku.

Objaśnienia przyjętych wartości w wieloletniej prognozie finansowej (załącznik nr 3 do projektu uchwały) dotyczące stosowanych ustawowych wyłączeń są wewnętrznie niespójne, ogólnikowe i niezgodne z danymi wykazanymi w projekcie wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1 do projektu uchwały), co uniemożliwia potwierdzenie prawa do stosowania wyłączeń spłat rat kredytów i pożyczek z limitu spłaty zobowiązań i ocenę realistyczności tej prognozy, co w sposób istotny narusza art. 226 ust. 1 u.f.p. Ponadto brak możliwości zastosowania wyłączenia spłat powoduje, że planowany wskaźnik spłaty długu przekracza dopuszczalny limit spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

Przykładowo:

- z analizy danych zawartych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) wynika, że wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., stosowane są do roku 2030 (poz. 5.1.1.1), natomiast w objaśnieniach (s. 12) zawarto informację o wyłączeniach kredytu prefinansującego wydatki finansowane z budżetu Unii Europejskiej dla lat 2024–2026 (kwoty są podane łącznie dla kilku zadań). Brakuje informacji dotyczących stosowanych wyłączeń w 2027 roku. Następnie wskazuje się, że w latach 2028–2039 zaplanowano wyłączenia wyłącznie na wkład własny (nie wskazując jakich zadań wyłączenie dotyczy). Przy tym z załącznika przedsięwzięć do WPF wynika, że przedsięwzięcia z udziałem środków Unii Europejskiej realizowane są do roku 2027, a w załączniku nr 1 do projektu uchwały wykazano dochody majątkowe na zadania finansowane z udziałem środków Unii Europejskiej również do roku 2027 (poz. 9.2, 9.2.1. i 9.2.1.1), co wskazuje, że zakończenie realizacji zadań i ich rozliczenie nastąpi w 2027 r.;
 - w roku 2024 wskazuje się na wyłączenie kredytu na wkład unijny w kwocie 900.000 zł, w tym m.in. na zadanie „budowa kolei gondolowej”, gdy w latach poprzednich nie odnotowuje się poniesionych wydatków na to zadanie oznaczonych symbolem 7 czwartej cyfry paragrafu klasyfikacji budżetowej (stosowanym dla oznaczenia wydatków dokonywanych w ramach płatności budżetu środków europejskich), a jedynie symbolem 9 (stosowanym dla oznaczenia wydatków na wkład krajowy);
 - w roku 2025 wskazano na wyłączenie z rozchodów kredytu zaciąganego na wkład unijny m.in. na zadanie „pilotażowa trasa dla pojazdów autonomicznych”, gdy jednocześnie zadanie to jest realizowane (wg załącznika przedsięwzięć do WPF) od roku 2025 (w uchwałach budżetowych lat poprzednich nie planowano zadania o takiej nazwie);
 - w objaśnieniach wskazano, że wyłączenia w latach 2024–2026, dotyczą m.in. zadania pn. „budowa inkubatora w Budzowie”, a w latach 2025 i 2026 zadania „termomodernizacja przedszkola”, gdy realizacja zadań o takich nazwach nie znajduje potwierdzenia ani w uchwałach budżetowych lat poprzednich ani w projekcie uchwały budżetowej na rok 2024;
 - projekcie wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1 do projektu uchwały) w latach 2026 i 2027 w poz. 9.2, 9.2.1 i 9.2.1.1 dochody majątkowe na zadania finansowane z udziałem środków Unii Europejskiej wykazane są w kwotach znacznie przewyższających kwoty zaplanowanych w tych latach dochodów majątkowych ogółem z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje (poz. 1.2.2). Ponadto w tych latach (2026 i 2027), w których planuje się zaciągnięcie kredytów na zadania realizowane z udziałem środków z Unii Europejskiej, jednocześnie zaplanowano dochody z tytułu środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (poz. 9.2.1.1) w kwotach równych wydatkom finansowanym środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (poz. 9.4.1.1).
6. W projekcie wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1 do projektu uchwały) założono również w latach 2024–2030 możliwość zastosowania wyłączeń poręczeń. Zgodnie z art. 243 ust. 3 u.f.p. wyłączenia z limitu spłaty poręczeń udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których

mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., stosuje się w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. W objaśnieniach (s. 6) do projektu wieloletniej prognozy finansowej, w części zatytułowanej „Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji w latach 2024–2038”, wskazano, że w latach 2021–2036 zaplanowano udzielenie gwarancji spółce komunalnej „Twierdza Srebrna Góra”, w związku z realizacją przez spółkę zadań Gminy (ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, turystyka) w ramach programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, RPOWD 2014–2020, Oś priorytetowa 4, działanie 4.3, poddziałanie 4.3.1 Dziedzictwo kulturowe-horyzontalne. Kwota wyłączenia ogółem wynosi 7.718.491,48 zł. Udzielenie poręczenia w kwocie ogólnej we wskazanym okresie wynosi 7.718.491,48 zł. Realizacja zadania przewidziana jest przez spółkę w latach 2020–2023. W momencie rozliczenia końcowego zadania kwota zaciągniętego przez spółkę kredytu wynosić będzie 2.069.234,96 zł (bez odsetek). Wieloletnia prognoza finansowa w latach 2024–2030 odnośnie pozycji wydatki bieżące, wydatki bieżące z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym: gwarancje i poręczenia podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 u.f.p., odzwierciedla założone poręczenie. Całkowite rozliczenie z Urzędem Marszałkowskim zaplanowano w roku 2023 (ewentualnie w 2024 r. w związku z promocją zadania), więc w tym okresie kwoty poręczeń są wyłączone z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 u.f.p. Pozostała kwota poręczenia to wkład własny spółki, który nie podlega wyłączeniu. Skład Orzekający zauważa, że w powyższej sytuacji brakuje podstaw do zastosowania wyłączenia poręczeń i gwarancji, o którym mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., w latach 2025–2030, tj. po otrzymaniu refundacji (2024 r.). Ponadto z analizy danych przedstawionych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w przypadku braku możliwości dokonania wyłączenia poręczeń z limitu spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p., po roku 2024 (po upływie 90 dni po zakończeniu zadania przez spółkę i otrzymaniu refundacji ze środków budżetu Unii Europejskiej) w latach 2026 i 2027 oraz 2030, wystąpi przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy, o którym mowa w art. 243 u.f.p. (z uwzględnieniem planu na III kw. 2023 r.).

7. Bez zastosowania ustawowych wyłączeń w latach 2024–2031 i 2035 relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., jest wyższa od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy z uwzględnieniem planu na III kw. 2023 r. odpowiednio o: 10,70 punktu procentowego (p.p.), 3,37 p.p., 7,03 p.p., 6,32 p.p., 6,42 p.p., 10,82 p.p., 11,05 p.p., 3,97 p.p., 2,07 p.p.
8. W latach 2024 i 2025 zachowanie przez Gminę relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., uwarunkowane jest możliwością zastosowania wyłączeń ustawowych z uwzględnieniem planowanych wartości na III kw. 2023 roku. Relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, w latach 2024 i 2025 wynosi odpowiednio: 98,63% i 100,34%. Sposób wyliczenia relacji określonej w art. 243 u.f.p. został istotnie zmieniony m.in. przez art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1964). Zgodnie z art. 7 pkt 1 tej ustawy „relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego”. W świetle art. 7 ust. 3 tej ustawy niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.
9. Skład Orzekający zwraca uwagę, że należy objaśnić przyjęte w załączniku nr 1 do projektu kwoty rozchodów budżetu (poz. 5.1.1.1 i 5.1.1.2) podlegających wyłączeniu z relacji, o której mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p., tj. wykazać: zadania, na które zaciągnięto lub zaciągane są zobowiązania zwrotne, w tym termin zakończenia ich realizacji lub termin rozliczenia w zakresie otrzymanej kwoty dofinansowania; łączną wartość wydatków na poszczególne zadania w podziale na wkład własny i z Unii Europejskiej; datę zaciągnięcia kredytu, okres jego spłaty, kwotę zaciąganego kredytu na poszczególne zadania

z przeznaczeniem na wydatki stanowiące wkład własny i finansowane z budżetu Unii Europejskiej; kwoty spłat kredytów wraz z kosztami obsługi przypadające w kolejnych latach na poszczególne zadania na wydatki stanowiące wkład własny i z Unii Europejskiej umożliwiające dokonanie oceny prawidłowości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej kwot podlegających wyłączeniom. Ponadto przeanalizować należy prawidłowość podstawy prawnej zastosowanych wyłączeń (prawidłowość wykazywania danych w odpowiednich pozycjach prognozy). Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i powinna być realistyczna. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że użyte przez ustawodawcę określenie, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, oznacza, iż jej ustalenia winny być oparte o przesłanki istniejące realnie w dacie jej sporządzenia i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich, takie jak chociażby poziom inflacji (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SA/GI 838/11). Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 1969/14), wieloletnie planowanie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, a obligatoryjnym elementem wieloletniej prognozy finansowej jest jej realizacyjność. Warunek ten będzie spełniony, gdy taka prognoza będzie oparta na starannie i obiektywnie opracowanych kryteriach oraz przewidywaniach w zakresie zdarzeń, które mają i mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok. Taka prognoza powinna zatem opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak stwierdził natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt II GSK 1911/15), 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”. W świetle poczynionych wyżej ustaleń należy stwierdzić, że prognoza powinna się opierać na założeniach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Prognostyczny charakter ujętych w prognozie wielkości, zwłaszcza dochodów budżetu, nie zwalnia organu jednostki samorządu terytorialnego przyjmującego wieloletnią prognozę finansową z obowiązku wskazania przy ich szacowaniu uzasadnionych przesłanek i obliczeń. W celu uprawdopodobnienia planowanych w wieloletniej prognozie finansowej kwot, należy ją sporządzić z uwzględnieniem zrationalizowanych przesłanek wpływających na poziom przyszłych dochodów, jak i wydatków. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego sporządzono z uwzględnieniem jej obecnej sytuacji oraz że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych, w tym realizacja przyjętych w prognozie przedsięwzięć wieloletnich.

10. Skład Orzekający zauważa, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w okresie spłaty długu poza możliwością zastosowania ustawowych wyłączeń istotny wpływ będzie miało również wykonanie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Założono, że latach 2025–2039 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się w kwotach od 150 tys. zł do 6,1 mln zł, przy planowanym na 2024 r. deficycie operacyjnym na poziomie 1,5 mln zł i wykonanych nadwyżkach operacyjnych w latach 2021 i 2022 na poziomie 3 mln zł. Przewidywane wykonanie nadwyżki operacyjnej w 2023 r. wykazano na poziomie 6 mln zł, przy tym z realizacji budżetu za III kw. 2023 r. wynika, że nadwyżkę operacyjną wykonano w kwocie 2,2 mln zł. W 2024 r. zaplanowano dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 1.770.475 zł (w tym 1.614.975 zł z tytułu sprzedaży gruntów przeznaczonych na inwestycje w Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej). Należy zauważyć, że tak planowana wielkość dochodów z ww. tytułu istotnie wpływa na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia, a jej uzyskanie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości. Wykonanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku w 2024 r. na poziomie niższym od planowanego niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki i może być również przyczyną naruszenia w 2025 r. relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Wskazuje się na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podjąć działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych prognozą. W 2024 r. należy w szczególności monitorować poziom wykonania planowanych dochodów ze

sprzedaży majątku. W przypadku braku ich realizacji wynik operacyjny powinien być zrealizowany na poziomie umożliwiającym pokrycie ewentualnego ubytku w dochodach budżetu z tego tytułu.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji. Wydając opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy na podstawie kryterium zgodności z prawem. Równocześnie wskazuje, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za celowość i realność planowanych wydatków.

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust. 2 u.f.p., podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Ewa Zarzecka