

Uchwała nr 56/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 maja 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr XLV/286/17 z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/259/16 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017–2032

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr XLV/286/17 z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/259/16 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017–2032 — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), z powodu:

- braku możliwości oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowania dochodów i wydatków na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z brakiem objaśnień przyjętych wartości,

- ustalenia limitów zobowiązań dla przedsięwzięć w wysokościach przewyższających sumę limitów wydatków określonych dla poszczególnych przedsięwzięć.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta i Gminy Prusice nr XLV/286/17 z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/259/16 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017–2032 wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 kwietnia 2017 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Stosownie do art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej wielkości wskazane w tym przepisie. Do wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta i Gminy Prusice dokonała zmian wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017–2032 (załącznik nr 1), polegających m.in. na:

- zwiększeniu w 2017 r. dochodów budżetu o kwotę 13.703.831,50 zł do kwoty 54.040.214,23 zł, w tym dochodów majątkowych o kwotę 13.660.329,50 zł do kwoty 17.339.022,25 zł, i zwiększeniu wydatków budżetu o kwotę 13.703.831,50 zł do kwoty 54.040.214,23 zł, w tym wydatków majątkowych o kwotę 13.596.754,40 zł do kwoty 19.864.837,17 zł,

- zwiększeniu w 2018 r. dochodów budżetu o kwotę 33.522.440,00 zł do kwoty 78.524.804,00 zł, w tym dochodów majątkowych o kwotę 33.522.440,00 zł do kwoty 39.096.830,00 zł, i zwiększe-

niu wydatków budżetu o kwotę 33.522.440,00 zł do kwoty 76.043.204,00 zł, w tym wydatków majątkowych o kwotę 33.522.440,00 zł do kwoty 41.975.438,00 zł.

Na podstawie przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej wielkości budżetowych Kolegium stwierdziło, że w 2017 r. zwiększono dochody majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., o kwotę 13.660.329,50 zł do kwoty 15.549.522,25 zł (poz. 12.2), w tym środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. o kwotę 13.660.329,50 zł do kwoty 15.549.522,25 zł (poz.12.2.1), oraz zwiększono planowane wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., w 2017 r. o kwotę 5.014.434,00 zł do kwoty 8.796.217,71 zł i w 2018 r. o kwotę 33.522.440,00 zł do kwoty 41.845.438,00 zł (poz. 12.4), w tym finansowanych środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w 2017 r. o kwotę 4.229.355,75 zł do kwoty 6.860.232,80 zł (poz. 12.4.1).

Pomimo czterokrotnego zwiększenia w 2018 r. wydatków majątkowych, w załączniku nr 3 do uchwały zatytułowanym „Objaśnienia do zmian wieloletniej prognozy finansowej Gminy Prusice na lata 2017–2032” wskazano jedynie ogólne kwoty planowanych podstawowych wielkości budżetu na rok 2017 według stanu na dzień 3 kwietnia 2017 r. oraz zmian danych dla przedsięwzięć ujętych w „Wykazie przedsięwzięć do WPF” (załącznik nr 2 do uchwały), co uniemożliwia dokonanie oceny realistyczności przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej wartości.

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. III SA/Gl 838/11). Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. 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 realistyczność. 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. 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 zracjonalizowanych przesłanek wpływających na poziom przyszłych dochodów, jak i wydatków. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę przyszłej 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.

Określone w załączniku nr 2 (Wykaz przedsięwzięć do WPF) limity zobowiązań dla przedsięwzięć pn.: „E-usługi w Gminie Prusice” (poz. 1.1.2.1), „Budowa dróg rowerowych w Powiecie trzebnickim, milickim i wołowskim” (poz. 1.1.2.6), „Uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą w Podstrefie SSE w Prusicach (Wszemirów)” (poz. 1.1.2.7) przewyższają sumy limitów wydatków

ustalonych dla tych przedsięwzięć w okresie ich realizacji. Zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 u.f.p., w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Oznacza to, że limit zobowiązań ustalonych dla roku budżetowego i kolejnych lat dla konkretnego przedsięwzięcia nie może przewyższać sumy limitów wydatków dla tego przedsięwzięcia. Limit ten może być bowiem powiązany wyłącznie z przedsięwzięciem i wydatkami planowanymi na jego realizację.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miasta i Gminy Prusice przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus