

**Uchwała nr 53/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 28 marca 2018 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr LXIV/411/18 z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIX/382/17 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018–2035**

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 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr LXIV/411/18 z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIX/382/17 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018–2035 — wobec istotnego naruszenia art. 226 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), z powodu braku objaśnień wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej umożliwiających dokonanie oceny jej realistyczności.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miasta i Gminy Prusice nr LXIV/411/18 z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIX/382/17 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018–2035 wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 lutego 2018 roku.

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

Stosownie do art. 226 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), zwanej dalej „u.f.p.”, do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 226 ust. 1 u.f.p. powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej wielkości wskazane w tym przepisie.

W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej Gminy Prusice na lata 2018–2035 (zał. nr 3 do uchwały) nie odniesiono się do przyjętych w niej wartości, w tym stanowiących podstawę do obliczenia relacji, o których mowa w art. 242–244 u.f.p. W objaśnieniach zawarto jedynie informacje o zmianach planowanych wielkości budżetu na 2018 rok „na dzień 23.02.2018 r.” oraz o zmianach kwot planowanych rozchodów i wydatków na obsługę długu związanych z planowaną w 2018 r. emisją obligacji. Ponadto w części 2 dotyczącej zmiany planowanych przedsięwzięć umieszczono tylko tabelaryczne zestawienie zmian limitu wydatków na przedsięwzięcia w latach 2018–2026.

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/Gl 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 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. 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 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.

W wyniku dokonanych uchwałą Rady Miasta i Gminy Prusice nr LXIV/410/18 z dnia 23 lutego 2018 r. zmian budżetu Gminy Prusice na 2018 rok ustalono deficyt budżetu w kwocie 4.755.600 zł i przychody budżetu w kwocie 5.000.000 zł, co skutkowało wprowadzeniem do wieloletniej prognozy finansowej (lata 2018–2034) zmian polegających na zwiększeniu wydatków związanych z obsługą długu (o kwotę od 40.000 zł do 200.000 zł rocznie) oraz rozchodów budżetu, stanowiących podstawę obliczenia relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Kolegium wskazuje, że przy wprowadzeniu tego rodzaju zmian w wieloletniej prognozie finansowej (mających wpływ na kształtowanie się relacji, o których mowa w art. 242–244 u.f.p.) zawarte w uchwale objaśnienia są niewystarczające. Objasnienia powinny dotyczyć zmienionych wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej i uzasadniać ich przyjęcie (przesłanki ich przyjęcia i/lub sposób ich obliczenia).

Ponadto Kolegium wskazuje, że określone w załączniku nr 2 (Wykaz przedsięwzięć do WPF) limity zobowiązań dla siedmiu przedsięwzięć ujętych w poz. 1.1.1.2, 1.3.1.1, 1.3.1.3–1.3.1.6 i 1.3.2.3 przewyższają sumę limitów wydatków przewidzianych dla tych przedsięwzięć. 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 limit wydatków w poszczególnych latach i limit zobowiązań. Limit zobowiązań jest powiązany wyłącznie z przedsięwzięciem i wydatkami na nie planowanymi. W związku z powyższym limit zobowiązań ustalony dla konkretnego przedsięwzięcia nie może przewyższać sumy wydatków dla tego przedsięwzięcia.

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