

Uchwała nr 14/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 2 lutego 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Stoszowice nr LIV/317/2023
z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej
Gminy Stoszowice

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Stoszowice nr LIV/317/2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Stoszowice — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie zastosowanych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Stoszowice nr LIV/317/2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Stoszowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 stycznia 2024 roku.

Oceniając 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 2023 r. poz. 1270, 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.

W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja, o której mowa w tym przepisie, nie będzie zachowana. Jak wynika natomiast z art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p., dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych — wartości wykonane za ten rok. Zgodnie z art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. wyłączenia można stosować w przypadku zaciągania zobowiązań finansowych (przychody budżetu) w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

W badanej uchwale przy ustalaniu planowanej relacji 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., przyjęto wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań. W latach 2024–2028 wykazano spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, podlegających wyłączeniu na podstawie art. 243 ust. 3 u.f.p. (poz. 5.1.1.1) w łącznej kwocie 3.800.000 zł, a w latach 2024–2035 spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, podlegających wyłączeniu na podstawie art. 243 ust. 3a u.f.p. (poz. 5.1.1.2) w łącznej kwocie 13.200.000 zł.

Możliwość zastosowania ww. wyłączeń ustawowych warunkuje zachowanie przez Gminę relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.:

- w latach 2024–2031 i 2035 z uwzględnieniem planowanych wartości na III kw. 2023 r.,
- w latach 2024, 2026–2031 i 2035 z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2023 roku.

Bez zastosowania tych 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: 9,04 punktu procentowego (pp.), 2,04 pp., 6,25 pp., 4,99 pp., 5,10 pp., 9,51 pp., 9,73 pp., 2,65 pp., 2,07 pp., natomiast w latach 2024, 2026–2031 i 2035 ww. relacja jest wyższa od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2023 r. odpowiednio o: 3,13 pp., 1,97 pp., 0,72 pp., 0,83 pp., 5,23 pp., 5,45 pp., 2,65 pp., 2,07 pp.

W odniesieniu do lat 2023–2025 przy ocenie spełnienia warunku wynikającego z art. 243 ust. 1 u.f.p. zastosowanie znajduje zasada szczególna wyrażona w 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 którą „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”. Z przyjętej wieloletniej prognozy finansowej wynika jednak, że w Gminie Stoszowice 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 wynosi 98,63% w 2024 r. i 100,71% w 2025 roku.

Objaśnienia dotyczące przyjętych w uchwale wyłączeń ustawowych są niespójne z wartościami przyjętymi w załączniku nr 1 do uchwały. Wskazano w nich, że: w 2025 r. wyłączeniu podlega 1.000.000 zł kredytu „prefinansującego wydatki budowy pilotażowej trasy dla pojazdów autonomicznych wraz ze ścieżką rowerową po trasie byłej kolei”, tymczasem w załączniku nr 1 w 2025 r. w poz. 5.1.1.1, dotyczącej tego rodzaju wyłączeń, wykazano kwotę 600.000 zł; podobnie dla roku 2029 w objaśnieniach podano, że kwota wyłączeń wynosi 3.050.000 zł, tymczasem w załączniku nr 1 podano kwotę 3.000.000 zł; w objaśnieniach omówiono wyłączenia zastosowane w 2036 r., podczas gdy w załączniku nr 1 wyłączenia wykazano do roku 2035.

Wobec powyższego w celu zweryfikowania przyjętych kwot wyłączeń ze spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych zwrócono się w toku postępowania nadzorczego do Gminy Stoszowice o podanie dodatkowych, szczegółowych danych dotyczących ich zastosowania (pismo z dnia 23 stycznia 2024 r. znak K.WR.0003.4.2024). W odpowiedzi na powyższe w dniu 25 stycznia 2024 r. (pismo znak PF.3251.2.2024) Izbie przekazano dane uzupełniające oraz poinformowano, że „W styczniu 2024 r. przedstawiono projekt uchwały zmieniającej WPF, korygując tym samym wartości, które przedstawiono w uchwale w grudniu 2023 r., przedstawiony wykaz jest uaktualniony”.

W związku z powyższym — w toku oceny badanej uchwały — analizie poddano część informacji zawartych w przedłożonym piśmie (dotyczących wartości wydatków na poszczególne zadania w zakresie udziału własnego i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., wartości i okresu spłaty kredytu zaciągniętego w związku z realizacją zadania) oraz dane zawarte w badanej uchwale, w tym w szczególności w objaśnieniach, w części odnoszącej się do zastosowanych wyłączeń.

Na podstawie ww. informacji stwierdzono, że:

1. W odniesieniu do zadania pn. „Budowa inkubatora przedsiębiorczości w Stoszowicach” łączna wartość wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p. (udział krajowy), zastosowanych w latach 2024–2031 według objaśnień przyjętych wartości wynosi 5.860.000 zł, podczas gdy według przesłanego zestawienia łączna wartość kredytów zaciągniętych na udział własny w tym zadaniu wynosi 4.962.487,26 zł (różnica 897.512,74 zł). W przypadku zadania pn. „Akademia nowoczesnego przedsiębiorcy — Inkubator przedsiębiorczości w Gminie Stoszowice” łączna wartość wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., zastosowanych w latach 2024–2030 według objaśnień przyjętych wartości wynosi 1.610.000 zł, podczas gdy łączna wartość wydatków na udział własny w tym zadaniu według przesłanego zestawienia wynosi 979.074,33 zł (różnica 630.925,67 zł).

Z powołanego art. 243 ust. 3a u.f.p. — stanowiącego podstawę zastosowania ww. wyłączeń — wynika tymczasem, że ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. nie stosuje się do wykupów papierów

wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 50% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami.

2. W badanej uchwale zastosowano wyłączenia ze spłat rat kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych, które nie zostały jeszcze zaciągnięte (wyemitowane), a które mają stanowić źródło finansowania następujących zadań: „Budowa pilotażowej trasy dla pojazdów autonomicznych wraz ze ścieżką rowerową po trasie byłej kolei”, „Budowa kolei gondolowej w Srebrnej Górze”, „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Gminie Stoszowice 2023–2025”. W latach 2029 i 2031 zachodzi rozbieżność pomiędzy wartością zastosowanego w odniesieniu do nich wyłączenia, o którym mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., w kwotach 1.620.000 zł i 880.000 zł, a wartością przypadających na te lata rozchodów z tytułu kredytów planowanych do zaciągnięcia w kwotach 1.614.000 zł i 689.000 zł.

3. W odniesieniu do zadania pn. „Budowa pilotażowej trasy dla pojazdów autonomicznych wraz ze ścieżką rowerową po trasie byłej kolei”, wyłączenie, o którym mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., w wysokości 600.000 zł, zastosowano w roku 2025, tj. w roku, w którym — według załącznika dotyczącego przedsięwzięć — po raz pierwszy mają zostać poniesione wydatki na ww. zadanie (limit w wysokości 5.000.000 zł). Podobnie w przypadku zadania pn. „Budowa kolei gondolowej w Srebrnej Górze” tego rodzaju wyłączenie (1.100.000 zł) zastosowano w roku 2026, pomimo że — według załącznika dotyczącego przedsięwzięć — wydatki z nim związane mają w większości być ponoszone od 2026 r. (10.000.000 zł), w 2024 r. na powyższe przedsięwzięcie ustalono limit jedynie w wysokości 200.000 zł.

W ocenie Kolegium przyjęta wieloletnia prognoza finansowa nie jest realistyczna w zakresie przyjętych w załączniku nr 1 do uchwały wyłączeń spłat rat kredytów, pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych. Przyjęte w niej wartości są bowiem wzajemnie niespójne, a objaśnienia wartości w niej przyjętych nie uzasadniają w sposób wystarczający, a zatem nie potwierdzają prawa do ich zastosowania. Narusza to w sposób istotny art. 226 ust. 1 u.f.p., z którego wynika wprost, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna.

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 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 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 zrjonalizowanych 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.

Kolegium Izby wskazuje jednocześnie, że:

- 1) objaśnienia przyjętych wartości są również niespójne z danymi przyjętymi w pozostałej części badanej uchwały, w szczególności w grupie wydatków majątkowych realizowanych w latach 2025–2039: w pkt 7 wykazano zadanie pn. „Ziemia Kłodzka — czyste powietrze (wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie gminy Bystrzyca Kłodzka, Kłodzko, Łądek-Zdrój, Międzyzlesie, Radków, Stronie Śląskie, Stoszowice)”, tymczasem w załączniku nr 2 do badanej uchwały, dotyczącym realizowanych przedsięwzięć, zadanie to wykazano w części 1.3.1, a zatem w części odnoszącej się do przedsięwzięć o charakterze bieżącym; w pkt 1 wykazano zadanie pn. „Budowa kolei gondolowej w Srebrnej Górze” zaplanowane na lata 2021–2025, podając jednocześnie wartość wydatków prognozowanych w latach 2026 i 2027; w pkt 2 wykazano zadanie pn. „Budowa pilotażowej trasy dla pojazdów autonomicznych wraz ze ścieżką rowerową po trasie byłej kolei” zaplanowane na lata 2021–2025, podając jednocześnie wartość wydatków prognozowanych w roku 2026;
- 2) badana uchwała jest także niespójna z przyjętą uchwałą budżetową w zakresie wartości ujętych w poz. 2.1.1, 2.2.1, 9.4.1 i 9.4.1.1.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwraca uwagę, że wieloletnia prognoza finansowa, wówczas gdy udzielone w niej zostały stosowne upoważnienia, stanowi podstawę zaciągania zobowiązań związanych z realizacją ujętych w niej przedsięwzięć, tj. zadań wieloletnich, na które wydatki przewidywane są w budżetach kilku lat, w tym także w uchwale budżetowej. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że nie jest możliwe zaciągnięcie zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć wykraczających poza rok budżetowy — uchwała budżetowa stanowi bowiem podstawę prowadzenia gospodarki finansowej jedynie w roku, na który została uchwalona. Dodatkowo podkreślić należy, że integralną częścią wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu stanowiąca podstawę dla oceny zdolności jednostki samorządu terytorialnego do spłaty kredytów, pożyczek, wykupu obligacji zaciąganych m.in. na sfinansowanie deficytu planowanego w związku z realizacją zadań inwestycyjnych. Stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, ze względu na brak realnych podstaw dokonania oceny tej zdolności, może zatem skutkować wydaniem negatywnej opinii o możliwości spłaty kredytów, pożyczek lub wykupu papierów wartościowych.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Stoszowice 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