

**Uchwała nr V/140/2024**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 16 grudnia 2024 r.**

**w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2025**

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 i z 2024 r. poz. 1572) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziewa — członek,
- 3) Ewelina Kruk-Florkowska — członek,

**wydaje opinię negatywną**

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2025.

**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 2024 r. poz. 1530, 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 uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2025–2042 stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej opracowano na lata 2025–2042. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jego spłaty.
2. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, o którym mowa w art. 242 u.f.p., w całym okresie objętym prognozą.
3. Prognozowane w 2025 r. dochody, wydatki, przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok,
4. W 2025 r. zaplanowano przychody pochodzące z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 9.523.000 zł oraz z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 849.999,99 zł. W kolejnych latach nie planuje się przychodów.
5. Deficyt budżetu 2025 r. w wysokości 8.507.998,17 zł, zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 7.657.998,18 zł oraz z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 849.999,99 zł. W kolejnych latach nie planuje się budżetów deficytowych.

6. Skład Orzekający wskazuje, że równoważenie budżetu na 2025 rok przychodami pochodzącymi z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w łącznej kwocie 849.999,99 zł jest przedwczesne. Z wyliczenia dokonanego w oparciu o dane przedstawione w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2024 r. (załącznik nr 1 kolumna „Wykonanie 2024”) nie wynika, aby Gmina posiadała do dyspozycji w roku 2025 środki we wskazanej kwocie. Finansowanie budżetu środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., winno mieć miejsce dopiero po ostatecznym rozliczeniu wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy.
7. Przewidywana wg projektu uchwały kwota długu na koniec 2025 r. wynosi 105.567.617,21 zł. 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 2025 r. wynosi 85,88%.
8. Z przedłożonego projektu uchwały wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2025 rok spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2025 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2024 r. o 7.657.998,18 zł. W kolejnych latach nie przewiduje się zaciągania zobowiązań zwrotnych.
9. Skład Orzekający zwraca uwagę na poziom prognozowanych rozchodów (spłat kredytów i pożyczek) w okresie objętym prognozą. W latach 2025 i 2026 rozchody prognozuje się w wysokości odpowiednio 1.865.001,82 zł i 1.172.840,57 zł, natomiast w kolejnych latach od 2.277.445,44 zł w 2027 r. do 10.618.026 zł w 2041, przy czym zauważa się odroczenie terminu spłaty zaciąganych w 2025 r. kredytów i pożyczek (95% kwoty spłat przypada na lata 2034–2042).
10. Skład Orzekający stwierdza wysokie ryzyko niespełnienia relacji w roku budżetowym i w kolejnych latach.

W 2025 r. 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., wynosi 5,67%, i jest niższa odpowiednio o 0,06 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy określonego na poziomie 5,73% (z uwzględnieniem planu na III kw. 2024 r.) oraz o 0,82 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty określonego na poziomie 6,49% (z uwzględnieniem danych wykazanych w kolumnie „Wykonanie 2024”).

W kolejnych latach objętych prognozą (2026–2042) obliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości 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., nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy, przy czym zdolność spłaty przyjmuje wartości graniczne. Różnice między dopuszczalnymi wskaźnikami spłaty zobowiązań a planowanymi wskaźnikami spłat zobowiązań w latach 2026–2028 wynoszą odpowiednio 0,79 punktu procentowego (p.p.), 1,19 p.p. i 1,9 p.p., co oznacza bardzo wysokie ryzyko niezachowania relacji zwłaszcza w kontekście zrealizowania za III kw. 2024 r. deficytu operacyjnego na poziomie wyższym niż planowany na koniec roku (plan -3.956.621,36 zł, wykonanie -4.392.368,04 zł). Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować w kolejnych latach niezachowanie relacji, o której mowa z art. 243 u.f.p.

11. Na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań w 2025 r. istotny wpływ będzie miało wykonanie budżetu 2024 r. Jak wynika z WPF prognozowany na 2024 r. wskaźnik jednoroczny 10,61% (planowany na III kw. 2024 r. na poziomie 5,27%) z dużym prawdopodobieństwem nie zostanie osiągnięty (za III kw. 2024 r. wykonano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 1.009.539,69 zł, przy prognozowanych na koniec roku w kwocie 4.009.983,86 zł

oraz deficyt operacyjny w wysokości 4.392.368,04 zł przy prognozowanej na koniec roku nadwyżce operacyjnej 1.930.143,03 zł), co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla spełnienia ustawowych relacji w 2025 roku.

12. Skład Orzekający zauważa, że uzyskanie nadwyżek operacyjnych w latach 2025–2042 na podanym poziomie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości. Założono uzyskiwanie w latach 2025–2027 nadwyżek operacyjnych w wysokości 3,1 mln zł, 16,8 mln zł i 17,1 mln, a w kolejnych latach – na poziomie od 12,6 mln zł w 2028 r. do 50,6 mln zł w 2042 r., podczas gdy w latach 2022 r. i 2023 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 6,5 mln zł i 10,8 mln zł, przy czym wykonany w 2023 r. deficyt bieżący został przekroczony o 2,0 mln zł w stosunku do planu na koniec roku. Za III kw. 2024 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 4,4 mln zł.

O możliwości utrzymania w kolejnych latach prognozy relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do realności pozyskania ww. nadwyżek operacyjnych. Objasnienia zawierają bardzo ogólnie informacje w zakresie dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów, wyniku budżetu i zadłużenia, nie odnoszące się do konkretnych wielkości przyjętych przez Gminę.

13. Zdaniem Składu Orzekającego prognozowane wydatki na obsługę długu są niedoszacowane. Założony spadek stóp procentowych wydaje się nierealny. Przykładowo: prognozowane w 2026 r. wydatki na obsługę długu są niższe od planowanych na 2025 r. o 3.111.665,74 zł (spadek o 66,4% przy spadku kwoty długu o 1,0%), a w 2027 r. wydatki na obsługę długu są wyższe od prognozowanych na 2026 r. o 412.809,01 zł (wzrost o 26,2% przy spadku kwoty długu o 2,2%). Relacja wydatków na obsługę długu do kwoty długu w latach 2024–2026 kształtuje się na poziomie odpowiednio: 5,23%, 4,44% i 1,51%, natomiast w kolejnych latach — na poziomie od 1,5% do 2,3% (przy wykonanej w 2023 r. na poziomie 7,69%). W objaśnieniach nie przedstawiono przy ich szacowaniu uzasadnionych przesłanek i obliczeń.
14. W latach 2025 i 2026 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 6,5 mln zł i 4 mln zł (wykonanie w latach 2022 i 2023 oraz za III kw. 2024 r. na poziomie odpowiednio: 3,5 mln zł, 5,3 mln zł i 1 mln zł). Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku w latach objętych prognozą obarczone jest dużym ryzykiem, a w przypadku nieuzyskania ww. środków w planowanej wysokości konieczne będzie dokonanie zmian wielkości budżetowych planowanych na 2025 rok. W uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej na 2025 r. nie przedstawiono wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w 2025 roku. Również w objaśnieniach do WPF nie zawarto informacji o składnikach mienia przeznaczonych do sprzedaży.
15. Skład Orzekający stwierdza niezgodność objaśnień do WPF z wielkościami przedstawionymi w zał nr 1 WPF w następujących fragmentach objaśnień:
- a) w pkt. 1.2 "Dochody majątkowe" – niezgodność w zakresie kwot dotacji oraz środków na inwestycje w 2026 r., (w objaśnieniach kwota 53.717.957,61 zł, w zał nr 1 WPF poz. 1.2.2. kwota 76.122.783,82 zł);
  - b) w pkt. 3. "Wynik budżetu" (tabela pn. Wyniki budżetu Gminy Ząbkowice Śląskie) - niezgodność w zakresie:
    - kwoty dochodów w 2026 r. (w zał nr 1 WPF poz. 1),
    - kwot wydatków w latach 2026-2042 (w zał nr 1 WPF poz. 2),
    - wyniku budżetu w latach 2027-2042 (w zał nr 1 WPF poz. 3);
  - c) w pkt. 5. "Rozchody" (tabela pn. Spłata zaciągniętych i planowanych zobowiązań Gminy Ząbkowice Śląskie) w zakresie:

- wielkości spłat zobowiązań historycznych (w zał nr 1 WPF poz. 10.6) w latach 2027-2042;
  - wysokości zobowiązań razem (w zał nr 1 WPF z poz. 5.1) w latach 2027-2042;
- d) w pkt. 6. "Kwota długu" – w zakresie:
- kwoty długu na koniec 2025 r. (w objaśnieniach kwota 96.044.617,21 zł, w zał nr 1 WPF poz. 6 kwota 105.567.617,21 zł)
  - relacji długu do dochodów (w objaśnieniach 78,67%, w zał nr 1 WPF poz. art7\_1 – 85,88%);
- e) w pkt 7. "Relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych" (tabela pn. Wynik budżetu bieżącego Gminy Ząbkowice Śląskie) w zakresie:
- kwot wydatków bieżących (w zał nr 1 WPF poz. 2.1) w 2025 r.,
  - wysokości wyniku budżetu bieżącego (w zał nr 1 WPF poz. 7.1) w 2025 r.,
  - wysokości wyniku budżetu bieżącego skorygowany o środki (w zał nr 1 WPF poz. 7.2) w 2025 r.;
- f) w pkt 8. "Relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych" (tabela pn. Kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) w zakresie:
- obsługi zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach) w latach 2025-2042 (w zał nr 1 WPF poz. 8.1),
  - maksymalnej obsługi zadłużenia (wg planu po III kwartale) w latach 2026-2032 (w zał nr 1 WPF poz. 8.3),
  - zachowania relacji z art. 243 (w oparciu o plan po III kwartale) w latach 2025-2026 (w zał nr 1 WPF poz. 8.4),
  - maksymalnej obsługi zadłużenia (wg przewidywanego wykonania) w latach 2025-2032 (w zał nr 1 WPF poz. 8.3.1),
  - zachowania relacji z art. 243 (w oparciu o przewidywane wykonanie) w 2025 r. (w zał nr 1 WPF poz. 8.4.1).

W komentarzu do tabeli mowa jest o niespełnieniu relacji z art. 243 w 2025 r., natomiast z zał nr 1 WPF wynika spełnienie tej relacji. Ponadto relacja planowanej kwoty długu do dochodów ogółem pomniejszych 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 w objaśnieniach wynosi 91,43% i 78,13% a w zał nr 1 WPF wynosi 89,01% i 85,88%.

Skład Orzekający wskazuje, że 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, 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 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.

Wydając niniejszą 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 Pudło