

Uchwała nr XIII/148/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 grudnia 2024 r.

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

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) Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- 2) Michał Bernaś — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię negatywną

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

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 projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Szczytna, stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (WPF) opracowano na lata 2025 -2033. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jej spłaty.

2. Prognozowane na 2025 rok dochody i wydatki oraz przychody i rochody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2025. W 2025 r. na sfinansowanie deficytu w kwocie 3.935.989,33 zł oraz spłatę zaciągniętych zobowiązań w kwocie 2.207.956,80 zł zaplanowano przychody w kwocie 6.143.946,13 zł z tego: przychody pochodzące z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 2.012.542,93 zł oraz z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 4.131.403,20 zł.

Skład Orzekający zauważa, że równoważenie budżetu na 2025 rok następuje przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w łącznej kwocie 4.131.403,20 zł. Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Szczytna nie wynika, żeby gmina posiadała do dyspozycji w 2025 r. środki z 2024 r. w kwocie 4.131.403,20 zł (nadwyżka budżetowa, wolne środki). W piśmie z dnia 13 grudnia 2024 r. Burmistrz Szczytnej przedstawił wyjaśnienie do projektu uchwały budżetowej, w którym wskazuje na możliwość uzyskania przychodów na poziomie co najmniej kwoty przewidzianej do dyspozycji w 2025 roku. Skład Orzekający zauważa, że w przypadku niezrealizowania przychodów z tytułu ww. środków w prognozowanej wielkości konieczna będzie zmiana uchwały budżetowej.

4. Przewidywana wg projektu uchwały kwota długu na koniec 2025 r. wynosi 14.695.674,95 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 34,07%.

5. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, o którym mowa w art. 242 u.f.p. w całym okresie objętym prognozą. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na wielkość planowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2025-2033, kształtujących się na poziomie od 20,7 mln zł w roku 2026 do 25,8 mln zł w 2033 r., przy planowanej nadwyżce w 2025 r. 0,1 mln zł oraz przy wykonanym deficycie za III kw. 2024 r. w kwocie (-)4,0 mln zł. Przy tym należy również zauważyć prognozowany od 2026 r. wzrost dochodów i wydatków bieżących, który założono odpowiednio o 56,9% i 5,5%. Przyjęte w projekcie uchwały dochody bieżące rosną z kwoty 62,9 mln zł w 2026 r. do 75,6 mln zł w 2033 r., przy planowanych w 2025 r. 40,0 mln zł. 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.

Stosownie do art. 226 ust. 1 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna w zakresie dochodów bieżących, a w ocenie Składu Orzekającego wielkości dochodów bieżących ujęte w latach 2026-2033 w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowe nie mogą zostać uznane za realistyczne.

6. W latach 2025 -2027 zostały zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia, z czego: w 2025 r. - 4,6 mln zł, w 2026 r. - 2,5 mln zł, i 3,5 mln zł w 2027 r., przy wykonanych za 2023 r. i III kw. 2024 r. odpowiednio w kwocie 2,8 mln zł i 1,3 mln zł. W objaśnieniach do projektu WPF nie przedstawiono wykazu nieruchomości przeznaczone do sprzedaży we wskazanych latach ani nie zawarto informacji o składnikach mienia przeznaczonych do sprzedaży. Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku jest obarczone dużym ryzykiem.

7. Według danych zaprezentowanych w projekcie WPF, w latach objętych prognozą (2025 -2033) wyliczona w oparciu o prognozowane wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p, zostanie zachowana. Podkreślenia wymaga, że w latach 2025 -2027 z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 zaplanowane zostały wyłączenia zobowiązań (rozchodów), o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p. W załączniku nr 3 do projektu WPF nie przedstawiono żadnych objaśnień do zastosowanych wyłączeń ustawowych z limitu spłaty długu, podczas gdy zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. Skład Orzekający zwraca uwagę, że przed uchwaleniem wieloletniej prognozy finansowej należy uzupełnić objaśnienia wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej (załącznik nr 3 do projektu uchwały) o informacje umożliwiające dokonanie oceny prawidłowości przyjętych w załączniku nr 1 do projektu uchwały kwot odsetek i rozchodów budżetu (poz. 5.1.1 i 5.1.1.2) podlegających wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art 243 u.f.p., a w szczególności wskazanie zadań, na które zaciągnięto lub zaciągane są zobowiązania zwrotne z podaniem terminu zakończenia ich realizacji lub terminu rozliczenia w zakresie otrzymanej kwoty dofinansowania, a także kwoty dofinansowania i kwoty środków własnych.

Skład Orzekający wskazuje, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i powinna być realistyczna. Z orzecnictwa 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 realizm. 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 opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej 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 dochodów i wydatków oraz za zaciąganie i spłatę zobowiązań.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

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

Ewelina Kruk-Florkowska