

Uchwała nr 142/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 grudnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni nr II/15/18
z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej
Gminy Bogatynia na lata 2018–2028

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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Bogatyni nr II/15/18 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bogatynia na lata 2018–2028 — wobec istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 1 i ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), w związku z brakiem możliwości dokonania oceny realistyczności przyjętej w 2019 r. wartości dochodów bieżących, na skutek braku objaśnień do zwiększenia ich prognozowanej wielkości o kwotę 4.729.291,73 zł.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Bogatyni nr II/15/18 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bogatynia na lata 2018–2028 wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 11 grudnia 2018 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Bogatyni dokonała zmian wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1), polegających na:

- zmniejszeniu w 2018 r. planowanych dochodów i wydatków ogółem o kwotę 2.640.213,13 zł, w związku ze zmianą budżetu gminy na 2018 rok, wprowadzoną uchwałą nr II/14/18 z dnia 28 listopada 2018 r.,
- zwiększeniu w 2019 r. planowanych dochodów ogółem o kwotę 4.729.291,73 zł, w całości stanowiącą dochody bieżące oraz zwiększeniu wydatków majątkowych o tę samą kwotę.

Zwiększenie w 2019 r. wydatków majątkowych dotyczy przedsięwzięć, objętych załącznikiem nr 2 do uchwały. Objaśnienia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały w całości dotyczą wprowadzonych zmian limitów wydatków na trzy przedsięwzięcia w latach 2018 i 2019. W objaśnieniach nie odniesiono się w żaden sposób do przyczyn oraz źródeł prognozowanego wzrostu w 2019 r. dochodów bieżących.

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

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą m.in. dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia.

W myśl art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach zawartych w załączniku nr 3 do badanej uchwały wymóg po-

wyższy nie został spełniony, bowiem nie odniesiono się do przyjętej w prognozie wartości dochodów bieżących, wyższej o 4.729.291,73 zł, w stosunku do wielkości wg stanu na 18 października 2018 roku. Zwiększenie prognozowanych dochodów bieżących w 2019 r. spowodowało poprawę relacji, o których mowa w art. 242–243 u.f.p.

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. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt II GSK 1911/15) stwierdził, że 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”.

Należy zatem 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. 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.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Bogatyni 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