

Uchwała nr 15/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Udanin nr III.7.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin

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 i z 2018 r. poz. 2500) 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 Gminy Udanin nr III.7.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), z powodu braku możliwości oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowanych wydatków bieżących, w związku z brakiem objaśnień przyjętych w tym zakresie wartości.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Udanin nr III.7.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 stycznia 2019 roku.

Badając 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 2017 r. poz. 2077, 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.

Badaną uchwałą Rada Gminy Udanin dla poszczególnych lat objętych prognozą (2019–2034) ustaliła następujące wartości wydatków bieżących (poz. 2.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2019 — 20.544.506 zł,
- dla roku 2020 — 18.905.000 zł,
- dla roku 2021 — 18.923.905 zł,
- dla roku 2022 — 18.955.833 zł,
- dla lat 2023–2034 — od 18.974.788 zł do 19.184.558 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono, że wydatki te w 2020 r. będą niższe od planowanych na 2019 rok o 8%, a w kolejnych latach będą wzrastać o 0,1–0,2%.

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) w części dotyczącej wydatków wskazano, że „wydatki podzielono przy prognozowaniu na kategorie wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Wydatki bieżące dodatkowo podzielone zostały na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, uwzględniając nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne, wydatki związane

z funkcjonowaniem organów j.s.t. ujętych w rozdziałach 75011, 75022, 75023, przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki bieżące), pozostałe wydatki bieżące. Zgodnie z założeniami przyjętymi przy prognozie dochodów, dla wydatków bieżących w roku 2019 przyjęto projekt uchwały budżetowej. Od roku 2020 do roku 2034, ze względu na odległy okres prognozy i zmienność systemu ekonomiczno-gospodarczego, przyjęto stały wskaźnik wzrostu wydatków bieżących o 0,1%. Wszystkie wskaźniki zostały przedstawione w takich parametrach, aby zachowana została relacja dochody bieżące $\geq$ wydatki bieżące”.

Z powyższego wynika, że w uchwale nie objaśniono przyczyn obniżenia wydatków bieżących w 2020 r. — w stosunku do planowanych na 2019 rok — o 8% (o 7,2% w odniesieniu do wydatków bieżących bez wydatków na projekty współfinansowane środkami UE). Ze szczegółowej analizy danych zawartych w załączniku nr 1 do uchwały wynika natomiast, że powyższe będzie wymagało w 2020 r. obniżenia pozostałych wydatków bieżących (tj. wydatków bieżących bez wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, bez wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego oraz bez wydatków związanych z obsługą długu) o 1,08 mln zł, a w latach 2021 i 2022 o kolejne 0,2 mln zł.

Podkreślenia wymaga, że w uchwale założono jednocześnie, że dochody bieżące w 2020 r. w stosunku do planowanych na 2019 rok wzrosną o 2,9% (w odniesieniu do dochodów bieżących bez środków UE o 3,8%), a w kolejnych latach będą wzrastać o ok. 0,1%. W objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do zastosowanej w tym zakresie dynamiki wzrostu wartości.

Przyjęcie ww. założeń, tj. obniżenie wydatków bieżących przy jednoczesnym wzroście dochodów bieżących w 2020 r. w stosunku do wartości planowanych na 2019 rok, spowodowało, że w latach 2020–2034 tzw. wynik operacyjny (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wynosi 2,7 mln zł, przy wykonanych nadwyżkach operacyjnych w latach 2016 i 2017 w wysokości 1 mln zł, w 2018 r. (według sprawozdań miesięcznych Rb-27S i Rb-28S za grudzień 2018 r.) w wysokości 1,5 mln zł i planowanym wyniku operacyjnym na 2019 rok w wysokości 0,43 mln zł. Wynik operacyjny ma istotny wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Realizacja wyniku operacyjnego na poziomie niższym od założonego powoduje obniżenie ww. wskaźnika.

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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje jednocześnie, że:

1) w odniesieniu do dochodów planowanych na 2019 rok wskazane w objaśnieniach kwoty nie odpowiadają przyjętym w badanej uchwale wartościom;

2) załącznik nr 1 do uchwały jest niespójny z uchwałą budżetową w zakresie następujących pozycji: 11.6, 12.2, 12.2.1 i 12.4;

3) w załączniku nr 1 dane wykazane w poz. 14.1 „Spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” są tożsame z danymi wykazanymi w poz. 5 „Rozchody budżetu” i w poz. 5.1 „Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych”; jak wynika z nazwy poz. 14.1, powinno się w niej wykazywać nie wszystkie spłaty, a jedynie te, które wynikają z już zaciągniętych zobowiązań;

4) zawarty w § 7 uchwały zapis jest nieprawidłowy; wynika z niego, że moc traci uchwała Rady Gminy z dnia 10 października 2018 r. zmieniająca wieloletnią prognozę finansową, a wraz z wejściem w życie badanej uchwały moc powinna utracić uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedłożona wraz z budżetem Gminy na 2018 rok wraz ze wszystkimi zmianami tej uchwały.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Udanin 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