

Uchwała nr 121/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 listopada 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Udanin nr XIII.59.2019
z dnia 30 października 2019 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji
wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin

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 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Udanin nr XIII.59.2019 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), z powodu braku możliwości oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, w tym planowanych wydatków bieżących, w związku z brakiem objaśnień przyjętych w uchwale wartości.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Udanin nr XIII.59.2019 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 listopada 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 2019 r. poz. 869), 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.

Załączone do uchwały „Objaśnienia do aktualizacji WPF — projektu na 2019 r.” ograniczają się do następujących wskazań:

„1) Wartości określone w WPF zweryfikowano do danych wykazanych w sprawozdaniach na dzień 31.12.2019 r. oraz na 30.09.2019 r.

2) Do przedsięwzięć wprowadzono zadania:

- dotyczące budowy drogi gminnej w Konarach realizowanej przy dofinansowaniu dotacji „Drogi samorządowe”

- zadanie dotyczące „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej...”.

3) Zweryfikowano w systemie Bestia załącznik do uchwały budżetowej — załącznik przychody”.

Powyższe objaśnienia nie spełniają wymagań określonych w art. 226 ust. 2a u.f.p. Z regulacji tej wynika, że powinny one odnosić się do przyjętych uchwałą, do której zostały załączone, wartości. W powołanych objaśnieniach wskazano jedynie na dokumenty stanowiące podstawę weryfikacji danych przyjmowanych w prognozie oraz nowe przedsięwzięcia wprowadzane uchwałą.

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 — 21.968.729,22 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 13,9%, a w kolejnych latach będą wzrastać o 0,1–0,2%.

W uchwale nie objaśniono przyczyn obniżenia wydatków bieżących w 2020 r. — w stosunku do planowanych na 2019 rok — o 13,9% (o 13,3% 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:

- wydatków bieżących na wynagrodzenia i składek od nich naliczanych o 0,34 mln zł,
- 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 2,5 mln zł, a w latach 2021 i 2022 o kolejne 0,2 mln zł.

W uchwale założono jednocześnie, że dochody bieżące w 2020 r. w stosunku do planowanych na 2019 rok obniżą się o 2,8% (w odniesieniu do dochodów bieżących bez środków UE o 2,0%), a w kolejnych latach będą kształtować się na zbliżonym poziomie.

W objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do zastosowanej przy prognozowaniu wartości dochodów i wydatków dynamiki.

Przyjęcie ww. założeń 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. w wysokości 1,6 mln zł i planowanym wyniku operacyjnym na 2019 rok w wysokości 0,22 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/GI 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”.

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. Progностyczny 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. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego sporządzono z uwzględnieniem obecnej sytuacji jednostki oraz że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje jednocześnie, że:

- z treści badanej uchwały wynika, że stanowi ona aktualizację wieloletniej prognozy finansowej gminy na lata 2019–2034; założenie to jest nieuprawnione, ponieważ uchwałą nr 15/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło nieważność uchwały Rady Gminy Udanin nr III.7.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin opracowanej na lata 2019–2034;

- w kontekście przyjętego tytułu uchwały nie znajdują uzasadnienia zawarte w § 6 uchwały postanowienia, z których wynika, że badana uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.;

- zawarty w § 6 uchwały zapis jest nieprawidłowy; wynika z niego, że moc traci uchwała Rady Gminy z dnia 10 października 2018 r. zmieniająca wieloletnią prognozę finansową; 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;

- badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową w zakresie następujących pozycji: 1, 1.1, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.2, 1.2.2, 2, 2.1, 2.2, 8.1, 8.2, wszystkich pozycji ujętych w grupie 11, 12.2, 12.2.1, 12.3, 12.3.1, 12.4 i 12.4.1.

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