

Uchwała nr 10/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 stycznia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Kotła nr XIX/100/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kotła na lata 2020–2030

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 Kotła nr XIX/100/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kotła na lata 2020–2030 — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 i 1649), 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 Kotła nr XIX/100/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kotła na lata 2020–2030 wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 24 grudnia 2019 roku.

Stosownie do art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 i 1649), 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 Kotła dla poszczególnych lat objętych prognozą (2020–2030) ustaliła następujące wartości wydatków bieżących (poz. 2.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2020 — 23.499.864,20 zł (w tym wydatki na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., 191.262,35 zł),
- dla roku 2021 — 21.953.000,00 zł (w tym wydatki na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., 117.605,20 zł),
- dla roku 2022 — 18.400.000,00 zł,
- dla roku 2023 — 18.861.000,00 zł,
- dla roku 2024 — 19.335.000,00 zł,
- dla lat 2025–2030 — 19.824.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono ich obniżenie (bez wydatków na programy, projekty lub zadania współfinansowane środkami UE i niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych) w stosunku do planowanych w 2020 r. odpowiednio o kwoty:

- 1.473.207,05 zł w 2021 r. (6,32%),

- 4.908.601,85 zł w 2022 r. (21,06%),
- 4.447.601,85 zł w 2023 r. (19,08%),
- 3.973.601,85 zł w 2024 r. (17,05%),
- 3.484.601,85 zł w każdym z lat 2025–2030 (14,95%).

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) w części dotyczącej wydatków i dochodów wskazano, że:

„Planując dochody własne gminy oparto się na indeksie wzrostu cen towarów, biorąc również pod uwagę wyniki analizy budżetów historycznych Gminy oraz perspektywy rozwoju Gminy na lata 2020–2030, z zachowaniem zasady ostrożności szacowania, zwłaszcza w latach 2022–2030, gdzie dochody i wydatki są zdecydowanie niżej prognozowane niż w latach 2020–2021.

Wydatki, podobnie jak dochody, podzielono na kategorie wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Wydatki bieżące dodatkowo uszczegółowiono na związane z wynagrodzeniami i ich pochodnymi oraz z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto wyodrębniono wydatki na obsługę zadłużenia. Zaplanowano dochody i wydatki związane z gospodarką odpadami w latach 2020–2030 (w wydatkach bieżących)”.

Z powyższego wynika, że nie objaśniono przyczyn istotnego obniżenia wydatków bieżących w latach 2021–2030 w stosunku do planowanych na 2020 rok.

Obniżenie wydatków bieżących powoduje podwyższenie wyniku operacyjnego w latach 2021–2030 (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), jak również ma wpływ na znaczny wzrost wskaźnika jednorocznego we wskazanym okresie. Prognozowany wynik operacyjny wynosi 2.615.000,00 zł (w 2021 r.), 2.270.000,00 zł (w 2022 r.), 2.309.000,00 zł (w 2023 r.), 2.511.000,00 zł (w 2024 r.), 2.614.900,00 zł (w 2025 r.), 3.076.000,00 zł (w latach 2026–2030), przy wykonanej nadwyżce operacyjnej w latach 2017 i 2018 w kwotach odpowiednio 995.067,52 zł i 329.530,50 zł oraz jej wykonaniu według stanu na koniec III kw. 2019 r. w kwocie 1.310.059,12 zł. Planowany wskaźnik jednoroczny w latach 2021–2030 osiąga wartości pomiędzy 15,74% a 20,00% (przy planie w 2020 r. w wysokości 5,65%), co powoduje znaczne podwyższenie dopuszczalnego limitu spłaty długu (od 12,65% w 2023 r. do 18,76% w 2030 r.).

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 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 objaśnienia planowanych wartości winny dotyczyć również przyjętych w prognozie założeń poziomu prognozowanych dochodów, w tym dochodów bieżących. Dla przedsięwzięć ujętych w pozycjach 1.1.2.2 oraz 1.3.1.1 w kolumnie „Limit zobowiązań” podano kwotę przewyższającą sumę rocznych limitów wydatków, podczas gdy limit zobowiązań dla każdego przedsięwzięcia nie może przewyższać sumy limitów wydatków w okresie roku budżetowego i kolejnych lat realizacji tego przedsięwzięcia.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kotła 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 jej doręczenia.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód