

**Uchwała nr 45/2020**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 26 lutego 2020 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Wądroże Wielkie nr XIV/87/20**  
**z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej**  
**na lata 2020–2033**

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 Wądroże Wielkie nr XIV/87/20 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020–2033 — wobec istotnego naruszenia następujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 i 1649):

1) art. 226 ust. 1 pkt 5, 6, 6a i ust. 2a ustawy — w związku z brakiem realistyczności prognozy z powodu niezaplanowania spłat wszystkich podlegających spłacie zobowiązań oraz brakiem objaśnień przyjętych w niej wartości, w tym w zakresie obniżenia poziomu wydatków bieżących w latach 2022–2033 i możliwości pozyskania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2020–2023,

2) art. 227 ust. 2 ustawy — z powodu sporządzenia prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej, na okres krótszy niż zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Wądroże Wielkie nr XIV/87/20 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020–2033 wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 lutego 2020 roku.

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a 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 powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą m.in.:

- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,

- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty,

- relacje, o których mowa w art. 242–244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b.

Z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2022–2033 planowane jest obniżenie wydatków bieżących w stosunku do planowanych w 2020 r. (21.248.031,68 zł), w tym w 2022 r. o kwotę 2.638.886,68 zł (12,42%), w 2023 r. o kwotę 2.661.107,68 zł (12,52%), w 2024 r. o kwotę 4.413.009,68 zł (20,77%). W latach 2021–2033 założono również spadek wydatków bieżących na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, w stosunku do planu tych wydatków na 2020 rok (8.557.851,02 zł), w tym w 2021 r. i 2022 r. o kwoty 1.017.851,02 zł (11,89%), w 2023 r. i w 2024 r. o kwoty 957.851,02 zł (11,19%).

Obniżenie wydatków bieżących powoduje podwyższenie wyniku operacyjnego w latach 2022–2033, w stosunku do planowanej nadwyżki operacyjnej w 2020 r. (723.237,00 zł), jak również ma wpływ na znaczny wzrost wskaźnika jednorocznego we wskazanym okresie. Prognozowany wynik operacyjny wynosi od 5.004.655,00 zł w 2022 r. do 9.089.570,81 zł w 2033 r., przy wykonanej nadwyżce operacyjnej w latach 2016–2019 w kwotach odpowiednio 1.001.083,27 zł w 2016 r., 899.993,09 zł w 2017 r., 1.070.600,41 zł w 2018 r. oraz 1.224.025,69 zł w 2019 roku. Planowany wskaźnik jednoroczny w latach 2022–2033 osiąga wartości od 29,51% do 47,28% (przy planie w 2020 r. w wysokości 7,47%), co powoduje znaczne podwyższenie dopuszczalnego limitu spłaty długu (od 16,06% w 2023 r. do 44,06% w 2033 r.).

Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwotach 415.338,00 zł w 2020 r. oraz po 450.000,00 zł w latach 2021–2023, tj. powyżej wielkości wykonanych w latach: 2016 — w kwocie 22.268,27 zł, 2017 — w kwocie 67.918,25 zł, 2018 — w kwocie 35.287,17 zł i 2019 — w kwocie 38.329,23 zł.

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 powyższy nie został spełniony, bowiem nie odniesiono się do przyjętych w prognozie wartości dochodów bieżących i majątkowych oraz wydatków bieżących i majątkowych, w tym do spadku wydatków bieżących.

Przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny powołane przepisy art. 226 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a u.f.p. Nie uwzględnia bowiem wszystkich rozchodów z tytułu spłat zaciągniętych zobowiązań (zaciągnięty w 2019 r. kredyt długoterminowy w wysokości 800.000,00 zł), jak również sposobu sfinansowania spłaty kwoty długu w pełnej wysokości, który zgodnie z wieloletnią prognozą finansową na koniec 2033 r. ma wynieść 800.000,00 zł. Podkreślenia wymaga, że zaniżenie o 800.000,00 zł kwoty rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek uniemożliwia prawidłowe ustalenie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Wbrew art. 227 ust. 2 u.f.p. prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wądroże Wielkie, sporządzono na okres krótszy niż wynikający z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

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 realizacyjność. 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. 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. W celu uprawdopodobnienia planowanych w wieloletniej prognozie finansowej kwot, należy ją sporządzić z uwzględnieniem zrjonalizowanych 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.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Wądroże Wielkie 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