

Uchwała nr 54/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 marca 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Wądroże Wielkie nr XV/94/20
z dnia 20 lutego 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej

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 XV/94/20 z dnia 20 lutego 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 i 1649 oraz z 2020 r. poz. 284), z powodu braku możliwości oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Wądroże Wielkie nr XV/94/20 z dnia 20 lutego 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 20 lutego 2020 roku.

Wieloletnia prognoza finansowa stanowi realizację koncepcji stworzenia instrumentu wieloletniego planu finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego. 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 oraz z 2020 r. poz. 284), 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, w tym dochody bieżące i wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Do wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. dołącza się objaśnienia przyjętych w niej 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 obniżenia wydatków bieżących.

Badaną uchwałą Rada Gminy Wądroże Wielkie dla poszczególnych lat objętych prognozą (2020–2040) ustaliła następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2020 — 22.025.936,24 zł,
- dla roku 2021 — 21.570.614,00 zł,
- dla roku 2022 — 21.544.946,00 zł,
- dla roku 2023 — 21.628.215,00 zł,
- dla roku 2024 — 22.750.000,00 zł,
- dla roku 2025 — 22.750.000,00 zł,
- dla roku 2026 — 23.100.000,00 zł,
- dla lat 2027–2040 — 23.380.000,00 zł.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że suma poszczególnych rodzajów dochodów bieżących (poz. od 1.1.1 do 1.1.5 załącznika nr 1 do uchwały), w latach 2024–2040 wynosi kolejno: 20.855.000,00 zł w 2024 r., 20.696.311,00 zł w 2025 r.,

21.019.000,00 zł w 2026 r. i 21.399.000,00 zł w latach 2027–2040. Jest zatem niższa od wykazanej w prognozie wartości dochodów bieżących ogółem (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały) o następujące kwoty: 1.895.000,00 zł w 2024 r., 2.053.689,00 zł w 2025 r., 2.081.000,00 zł w 2026 r. i 1.981.000,00 zł w latach 2027–2040, co powoduje, że prognoza dotknięta jest wadą w zakresie jej konstrukcji merytorycznej.

Wydatki bieżące w latach objętych prognozą ustalono w następujących kwotach (poz. 2.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- rok 2020 — 22.018.556,47 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., 54.963,10 zł),
- rok 2021 — 21.250.000,00 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., 36.411,90 zł),
- rok 2022 — 21.150.000,00 zł,
- lata 2023–2025 — 21.250.000,00 zł,
- rok 2026 — 21.400.000,00 zł,
- rok 2027 — 21.283.522.000,00 zł,
- lata 2028–2031 — 21.250.000,00 zł,
- lata 2032–2035 — 21.350.000,00 zł,
- lata 2036–2040 — 21.250.000,00 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:

- 750.005,27 zł w 2021 r. (3,41%),
- 813.593,37 zł w 2022 r. (3,70%),
- 713.593,37 zł w latach 2023–2025 (3,25%),
- 563.593,37 zł w 2026 r. (2,57%),
- 680.071,37 zł w 2027 r. (3,10%),
- 713.593,37 zł w latach 2028–2031 (3,25%),
- 613.593,37 zł w latach 2032–2035 (2,79%),
- 713.593,37 zł w latach 2036–2040 (3,25%).

Obniżenie wydatków bieżących przy jednoczesnym wzroście dochodów bieżących w latach 2024–2040 (w stosunku do 2020 r.) powoduje podwyższenie wyniku operacyjnego w tym okresie w stosunku do planowanej nadwyżki operacyjnej w 2020 r. (7.379,77 zł), jak również ma wpływ na znaczny wzrost wskaźnika jednorocznego. Prognozowany wynik operacyjny wynosi od 1.500.000,00 zł w 2024 r. do 2.130.000,00 zł w 2040 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 2024–2040 osiąga wartości pomiędzy 9,43%, a 14,75% (przy planie w 2020 r. w wysokości 2,84%), co powoduje znaczne podwyższenie dopuszczalnego limitu spłaty długu (osiągającego wartości pomiędzy 6,93% w 2025 r. a 14,28% w 2034 r.).

Dochody majątkowe w latach 2021–2023 ustalono w kwotach: 1.212.000,00 zł w 2021 r., 1.288.000,00 zł w 2022 r. i 1.428.000,00 zł w 2023 r., w tym dochody ze sprzedaży majątku po 450.000,00 zł w każdym ze wskazanych lat. Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano 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.

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”. 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 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 zrationalizowanych 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.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus