

**Uchwała nr 7/2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 28 stycznia 2021 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Malczyce nr XXV/154/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Malczyce**

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 2020 r. poz. 713 i 1378), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Malczyce nr XXV/154/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Malczyce — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) — z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowanych dochodów bieżących oraz zastosowanych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Malczyce nr XXV/154/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Malczyce wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 31 grudnia 2020 roku.

Oceniając 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. 896, 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 Malczyce dla poszczególnych lat objętych prognozą (2021–2025) ustaliła następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2021 — 26.072.312,00 zł,
- dla roku 2022 — 31.700.000,00 zł,
- dla roku 2023 — 34.100.000,00 zł,
- dla roku 2024 — 31.525.000,00 zł,
- dla roku 2025 — 32.826.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu dochodów bieżących założono ich zmiany w stosunku do planowanych na rok poprzedni odpowiednio o kwoty:

- wzrost o 5.627.688,00 zł w 2022 r. (21,58%),
- wzrost o 2.400.000 zł w 2023 r. (7,57%),
- obniżenie o 2.575.000 zł w 2024 r. (7,55%),
- wzrost o 1.301.000 zł w 2025 r. (4,13%).

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) w części dotyczącej dochodów wskazano, że „W dochodach bieżących wykorzystano sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2019 oraz planowane wykonanie za rok 2020. Uwzględniono projektowane wzrosty stawek podatków lokalnych oraz tendencje w pozostałych grupach dochodowych. Prognozuje się wzrosty dochodów w poszczególnych grupach w oparciu o dane historyczne i tendencje wieloletnie”.

Z powyższego wynika, że nie objaśniono przyczyn istotnego wzrostu dochodów bieżących w latach 2022–2025. Wzrost dochodów bieżących powoduje podwyższenie wyniku operacyjnego w latach 2022–2025 (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), jak również ma wpływ na kształtowanie się wskaźnika jednorocznego we wskazanym okresie. Prognozowany wynik operacyjny wynosi 4.600.000,00 zł w 2022 r., 6.100.000,00 zł w 2023 r., 3.025.000,00 zł w 2024 r. i 3.826.000,00 zł w 2025 r., przy wykonanej nadwyżce operacyjnej w latach 2018 i 2019 w kwotach odpowiednio 2.719.656,86 zł i 4.758.997,54 zł oraz jej wykonaniu według stanu na koniec III kw. 2020 r. w kwocie 1.540.526,71 zł i planowanym na 2021 rok ujemnym wynikiem operacyjnym w kwocie 1.293.560,69 zł.

W wieloletniej prognozie finansowej, przy obliczaniu planowanej relacji spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., w latach 2020–2023 zastosowano wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań. Dla tych lat w poz. 5.1.1.4 wykazano odpowiednio 20.000 zł, 30.000 zł, 30.000 zł i 40.000 zł. W objaśnieniach przyjętych w uchwale wartości nie odniesiono się do podstaw zastosowania ww. wyłączeń, co uniemożliwia zweryfikowanie zasadności ich zastosowania. Świadczy to o braku realistyczności prognozy.

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 wskazuje jednocześnie, że stosownie do art. 226 ust. 2a u.f.p. objaśnienia planowanych wartości powinny mieć za przedmiot kategorie określone w art. 226 ust. 1 u.f.p., tj.:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- 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,
- kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.

W objaśnieniach do badanej uchwały bardzo ogólnie odniesiono się do kategorii dochodów bieżących, wydatków, w tym wydatków bieżących, wydatków na obsługę długu oraz wydatków majątkowych, wyniku budżetu, w tym wyniku bieżącego, przychodów i rozchodów, źródeł spłaty zaciąganych zobowiązań, wskazano również na utrzymywanie się wskaźników zadłużenia w granicach określonych zgodnie z art. 243 u.f.p.

Wskazania wymaga również, że badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową na 2021 rok w zakresie wartości ujętych w poz. 2.1.1, 2.2.1, 2.2.1.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.1.1, 9.3, 9.3.1, 9.3.1.1, 9.4, 9.4.1 i 9.4.1.1. Wartości wykazane w poz. 9.3.1. mają wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach budżetowych.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Malczyce 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