

Uchwała nr 38/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 maja 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Malczyce nr XXVIII/175/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 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 XXVIII/175/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 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 2021 r. poz. 305) — z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowanych dochodów bieżących.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Malczyce nr XXVIII/175/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Malczyce wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 26 kwietnia 2021 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 2021 r. poz. 305), 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 (2021–2026) ustaliła następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2021 — 26.007.257,00 zł,
- dla roku 2022 — 30.300.000,00 zł,
- dla roku 2023 — 33.400.000,00 zł,
- dla roku 2024 — 34.050.000,00 zł,
- dla roku 2025 — 34.700.000,00 zł,
- dla roku 2026 — 36.050.000,00 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 4.292.743 zł w 2022 r. (16,51%),
- wzrost o 3.100.000 zł w 2023 r. (10,23%),
- wzrost o 650.000 zł w 2024 r. (1,95%),
- wzrost o 650.000 zł w 2025 r. (1,91%),
- wzrost o 1.350.000 zł w 2026 r. (3,89%).

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

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. Zakłada się stały wzrost subwencji oraz udziałów w PIT i CIT. Pozostałe dochody bieżące od roku 2023 prognozuje się na stałym poziomie”.

Z powyższego wynika, że nie objaśniono przyczyn istotnego wzrostu dochodów bieżących w latach 2022–2026. Wzrost dochodów bieżących powoduje podwyższenie w tych latach wyniku operacyjnego (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), jak również ma wpływ na kształtowanie się wskaźnika jednorocznego we wskazanym okresie. Prognozowany wynik operacyjny wynosi 2.100.000 zł w 2022 r., 5.000.000 zł w 2023 r., 5.550.000 zł w 2024 r., 5.700.000 zł w 2025 r. i 6.550.000 zł w 2026 r., przy wykonanej nadwyżce operacyjnej w latach 2018, 2019 i 2020 w kwotach odpowiednio 2.719.656,86 zł, 4.758.997,54 zł, 1.697.316,85 zł i planowanym na 2021 rok ujemnym wyniku operacyjnym w kwocie 1.943.389,16 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/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 ponadto, że wykazana w badanej uchwale wartość długu na koniec 2021 r. wynosi 7.311.368,90 zł, tymczasem prawidłowo obliczona — w oparciu o zaprezentowane w tej uchwale wartości (dotyczące długu na koniec 2020 r. oraz przychodów i rozchodów planowanych na 2021 rok) — wynosi 6.391.368,90 zł. Powyższe ma wpływ na prawidłowość ustalenia wartości długu na koniec każdego roku objętego prognozą.

Jednoczesnego podkreślenia wymaga, 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 odniesiono się bardzo ogólnie do kategorii dochodów bieżących i majątkowych, wydatków, w tym wydatków bieżących, wydatków na obsługę długu oraz wydatków majątkowych, wyniku budżetu, w tym wyniku bieżącego, przeznaczenia nadwyżki, przychodów i rozchodów, źródeł spłaty zaciąganych zobowiązań, wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p., oraz programów wieloletnich.

Wskazania wymaga również, że badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową na 2021 rok w zakresie wartości ujętych w poz. 1.2.2, 2.1.1, 2.2.1, 2.2.1.1, 9.4, 9.4.1 i 9.4.1.1.

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