

Uchwała nr 52/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 8 września 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Malczyce nr XXXV/204/2021
z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany 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 2021 r. poz. 1372), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Malczyce nr XXXV/204/2021 z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Malczyce — wobec istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 oraz art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 i 1535).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Malczyce nr XXXV/204/2021 z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Malczyce wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 sierpnia 2021 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

I. Wymienioną uchwałą Rada Gminy Malczyce dokonała zmian wieloletniej prognozy finansowej (zał. nr 1), polegających m.in. na zwiększeniu wartości rozchodów planowanych w latach 2022 i 2023 odpowiednio o kwotę 1.300.000 zł i 430.000 zł. W wieloletniej prognozie finansowej, przy obliczaniu planowanej relacji spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z wydatkami na obsługę długu (planowanego wskaźnika spłaty długu) zastosowano w latach 2022 i 2023 wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 i 1535), zwanej dalej „u.f.p.”, odpowiednio w wysokości 1.300.000 zł i 360.000 zł.

Według badanej uchwały planowany wskaźnik spłaty długu w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową nie przekracza dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p., przy czym w roku 2023 przy zastosowaniu wyłączeń ustawowych. Bez ich zastosowania w tym roku planowany wskaźnik spłaty długu wyniesie 8,14% i przekroczy dopuszczalny limit spłaty zobowiązań wynoszący 6,29%.

W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja, o której mowa w tym przepisie, nie będzie zachowana. Ograniczenia powyższego zgodnie z powołanym z art. 243 ust. 3 u.f.p. nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. — w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

W objaśnieniach przyjętych w uchwale wartości nie odniesiono się do faktycznych podstaw zastosowania w niej wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p. Uniemożliwia to zweryfikowanie zasadności ich zastosowania i świadczy o braku realistyczności tej prognozy.

Stosownie do art. 226 ust. 1 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. Zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości. Z powyższego wynika, że objaśnienia te powinny odnosić się do wskazanej w art. 226 ust. 1 pkt 6 u.f.p. relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Relację powyższą kształtują m.in. wymienione w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. wyłączenia, których możliwość zastosowania uzależniona została od spełnienia określonych warunków. Informacje wskazujące na spełnienie ustawowych przesłanek zastosowania wyłączeń ze swej istoty powinny zatem stanowić integralną część objaśnień dotyczących relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

W przedłożonych przez Wójta Gminy wyjaśnieniach (pismo z dnia 25 sierpnia 2021 r. znak FIB.3110.44.2021) wskazano, że „Pozycje 5.1.1.1 wyłączeń ze spłaty zobowiązań, odpowiednio w latach 2022 1.300.000 zł i 2023 360.000 zł wynikają z kwot spłat planowanej pożyczki z WFOŚiGW na prefinansowanie inwestycji realizowanej przy udziale środków europejskich: budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Rusko”. Powyższe informacje, w świetle regulacji zawartej w art. 243 ust. 3 u.f.p., nie mogą zostać uznane za wystarczające dla potwierdzenia prawa do zastosowania przyjętych w uchwale wyłączeń ustawowych.

Z uchwały Rady Gminy Malczyce nr XXXV/203/2021 z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na zadanie „Budowa sieci kanalizacji wraz z budową sieci wodociągowej w miejscowości Rusko” na zadanie to postanowiono zaciągnąć pożyczkę w wysokości 1.660.000 zł, spłacaną w latach 2022 i 2023 „ze środków funduszy europejskich w ramach dofinansowania oraz ze środków własnych”. Wymienione zadanie nie zostało ujęte w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do badanej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W prognozie tej na kolejne lata budżetowe (2022–2023) nie zaplanowano też dochodów na projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

W uchwale budżetowej na 2021 rok na wymienione zadanie zaplanowano w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” wydatki w wysokości 2.574.077 zł (w § 6057 w wysokości 1.301.376 zł i w § 6059 1.272.701 zł) oraz dochody stanowiące źródło jego finansowania — jak wynika z pisma Wójta Gminy z dnia 30 sierpnia 2021 r. znak FIB.3110.46.2021 — środki z PROW w wysokości 1.301.376 zł ujęte w rozdziale 90001 § 6257.

Z art. 243 ust. 3 u.f.p. wynika, że wyłączenia w nim określone można stosować w przypadku zaciągnięcia zobowiązań finansowanych (przychody budżetu) w związku z umową zawartą na realizację programu projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Wyłączenie to może być jednak stosowane w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. Z powyższego wynika, że w przypadku pożyczki zaciąganej na zadanie „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z budową sieci wodociągowej w miejscowości Rusko” brak jest podstaw do zastosowania wyłączeń jej spłaty, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., w 2023 roku. Brak możliwości ich zastosowania powoduje, że planowany wskaźnik spłaty długu w 2023 r. wynosi 8,14%, przy dopuszczalnym limicie spłaty zobowiązań wynoszącym 6,29%, co w sposób istotny narusza art. 243 ust. 1 u.f.p.

Kolegium zauważa jednocześnie, że badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową Gminy Malczyce na 2021 rok według stanu na dzień 9 sierpnia 2021 r., tj. po zmianach dokonanych uchwałą Rady Gminy Malczyce nr XXXV/205/2021, w zakresie poz. 1.1.4 dotyczącej dochodów bieżących z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące (według badanej uchwały ich wartość wynosi 8.898.470,22 zł, a według uchwały budżetowej 8.887.460,22 zł) oraz poz. 9.3.1 dotyczącej wydatków bieżących na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (według badanej uchwały ich wartość wynosi 389.910,23 zł, a według uchwały budżetowej 333.784,23 zł).

Sposób wyliczenia relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., określony powołaną regulacją z uwzględnieniem art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach

publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500), art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.) oraz art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400) wymaga uwzględnienia przy tym wyliczaniu wartości ujętych w poz. 1.1.4 i 9.3.1.

Po uwzględnieniu wynikających z uchwały budżetowej wartości objętych poz. 1.1.4 i 9.3.1, dopuszczalny limit spłaty zobowiązań w 2023 r. wyniesie 6,29%. Taką też jego wartość Kolegium brało pod uwagę przy ocenie kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Oznacza to jednocześnie, że nawet przy uwzględnieniu zastosowanych w badanej uchwale wyłączeń ustawowych limit ten zostanie przekroczony. Planowany wskaźnik spłaty długu przy uwzględnieniu zastosowanych wyłączeń ustawowych wynosi bowiem 6,35%.

Po uwzględnieniu wynikających z uchwały budżetowej wartości objętych poz. 1.1.4 i 9.3.1, dopuszczalny limit ten zostanie przekroczony również w 2024 roku. Limit spłaty zobowiązań dla tego roku wyniesie 5,27%, przy planowanym wskaźniku spłaty długu wynoszącym 5,30%. Stanowi to istotne naruszenie art. 243 ust. 1 u.f.p.

II. Badaną uchwałą Rada Gminy Malczyce dokonała zmian wieloletniej prognozy finansowej (zał. nr 1), polegających m.in. na zwiększeniu w latach 2022–2026 wartości dochodów bieżących odpowiednio w latach o kwoty: 400.000 zł, 550.000 zł, 750.000 zł, 950.000 zł i 1.350.000 zł oraz wydatków bieżących odpowiednio w latach o kwoty: 223.465,84 zł, 300.000 zł, 200.000 zł, 200.000 zł i 200.000 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości (zał. nr 3 do uchwały) nie objaśniono ww. wzrostu dochodów bieżących. Powoduje on tymczasem podwyższenie wyniku operacyjnego w latach 2022–2026 (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i ma wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

Stosownie do art. 226 ust. 1 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. Zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości.

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. Progностyczny 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 badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową na 2021 rok również w zakresie wartości, które nie mają wpływu na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., tj. w zakresie poz. 1.1.5, 1.2.2, 2.1.1, 2.2.1, 9.3 i 9.3.1.1.

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 doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus