

**Uchwała nr 58/2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 22 września 2021 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Męcinka nr XXXV/281/21**  
**z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej**  
**Gminy Męcinka na lata 2021–2025**

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 Męcinka nr XXXV/281/21 z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Męcinka na lata 2021–2025 — wobec istotnego naruszenia następujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 i 1535):

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

2) 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 zakresie długu i jego spłaty.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Męcinka nr XXXV/281/21 z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Męcinka na lata 2021-2025 wpłynęła w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 września 2021 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 2021 r. poz. 305 i 1535), 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.

Badaną uchwałą Rada Gminy Męcinka zwiększyła:

- w latach 2022 i 2023 wydatki majątkowe o kwoty: 2.000.000 zł w 2022 r. oraz 3.000.000 zł w 2023 r.,
- w latach 2022 i 2023 przychody z tytułu pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych o kwoty: 2.000.000 zł w 2022 r. oraz 3.000.000 zł w 2023 r.,
- w latach 2022–2025 dług gminy o kwoty: 2.000.000 zł w 2022 r. oraz 5.000.000 zł w latach 2023–2025.

Przewidywany dług Gminy Męcinka na koniec 2025 r. — ostatniego roku prognozy — wynosi 5.000.000 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) wskazano, że „W dniu 30.08.2021 r. dokonano zwiększenia dochodów i wydatków o 169.730,16 zł. dokonano zmian w wydatkach bieżących i majątkowych oraz dochodach i wydatkach środków z UE. Planowane przychody, rozchody oraz wynik budżetu pozostają bez zmian. W WPF wprowadzono nowe przedsięwzięcie na lata 2021–2023: Budowa ośrodka zdrowia w Męcince” w latach 2021–2023”.

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

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

Badana uchwała narusza w sposób istotny powołane przepisy art. 226 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a u.f.p. Nie uwzględnia bowiem rozchodów z tytułu spłat planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, jak również sposobu sfinansowania spłaty kwoty długu w pełnej wysokości, który zgodnie z wieloletnią prognozą finansową na koniec 2025 r. ma wynieść 5.000.000 zł. Zaniżenie o 5.000.000 zł kwoty rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych uniemożliwia prawidłowe ustalenie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

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. Treść objaśnień jest niespójna ze zmianami w wieloletniej prognozie dokonanymi badaną uchwałą.

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 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.

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby wskazuje, że w wieloletniej prognozie finansowej w 2021 r. nie wypełniono poz. 10.7 Wydatki zmniejszające dług i uszczegóławiającej jej poz. 10.7.2 dotyczącej spłaty zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego — kredyt i pożyczka, mimo wypełnienia poz. 10.7.2.1 odnoszącej się do spłaty zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r.; w 2022 r. i 2023 r. wypełniono poz. 3.1 Kwota prognozowanej nadwyżki budżetu przeznaczana na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych, mimo że we wskazanych latach zaplanowano deficyt budżetu (poz. 3 Wynik budżetu); w poz. 10.6 Spłaty, o których mowa w poz. 5.1, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych nie uwzględniono spłaty z tytułu wyemitowanych w 2020 r. obligacji w kwocie 1.600.000 zł.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Męcinka 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