

**Uchwała nr 54/2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 28 lipca 2023 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego**  
**nr LVII/1205/23 z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LI/1063/22**  
**Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie**  
**Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Dolnośląskiego**

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 i z 2023 r. poz. 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LVII/1205/23 z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LI/1063/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Dolnośląskiego — z powodu istotnego naruszenia art. 229 oraz art. 231 ust. 2 w związku z art. 211 ust. 1 i 4 i art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 i 1273).

**Uzasadnienie**

Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LVII/1205/23 z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LI/1063/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Dolnośląskiego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 14 lipca 2023 roku.

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

I. Wymienioną uchwałą w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Dolnośląskiego na rok 2023 i lata następne (przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LI/1063/22 z dnia 15 grudnia 2022 r.), zwanej dalej „WPF Województwa”, wprowadzono modyfikacje, które w odniesieniu do 2023 r. skutkowały m.in. zmianą wyniku budżetu (różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami) oraz zmianą wartości planowanych przychodów budżetu. Po dokonanych zmianach według WPF Województwa planowany na 2023 rok wynik budżetu jest nadwyżką i wynosi 663.286 zł, natomiast planowane przychody wynoszą 75.983.016 zł.

Według stanu na dzień 14 lipca 2023 r., tj. na dzień podjęcia badanej uchwały, planowany w budżecie Województwa Dolnośląskiego na 2023 rok (przyjętym uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LI/1064/2022 z dnia 15 grudnia 2022 r.), zwanym dalej Budżetem Województwa, wynik jest deficytem i wynosi 76.877.933 zł, natomiast planowane przychody wynoszą 124.198.021 zł.

Powyższe oznacza, że WPF Województwa po zmianach dokonanych badaną uchwałą w sposób istotny narusza art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 i 1273), zwanej dalej „u.f.p.”. Przepis ten stanowi, że wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Przy podejmowaniu badanej uchwały zasada powyższa nie została zachowana — wartości przyjęte w WPF Województwa w odniesieniu do 2023 r. w zakresie wyniku budżetu (nadwyżka w wysokości 663.286 zł) oraz przychodów (75.983.016 zł) nie są zgodne z określonymi w budżecie Województwa na 2023 rok (po zmianach) wartościami wyniku budżetu (deficyt w wysokości 76.877.933 zł) oraz przychodów (124.198.021 zł).

Realizacja zasady wyrażonej w art. 229 u.f.p. ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia prawidłowości prognozy wielkości przyjętych dla lat kolejnych, tj. lat następujących po roku budżetowym. Stosownie do art. 227 ust. 1 i 2 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a jej integralną częścią jest prognoza kwoty długu, którą sporządza się

na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Z art. 230 ust. 2 i 6 u.f.p. wynika natomiast, że przyjęcie budżetu na każdy kolejny rok wiąże się z koniecznością podjęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej obejmującej tak zdefiniowany okres, tj. okres, dla którego rokiem początkowym jest rok budżetowy. Przyjęte w budżecie roku bieżącego wartości stanowią podstawę założeń przyjętych przy prognozowaniu lat kolejnych. Wynik tego budżetu, tj. nadwyżka lub deficyt, odpowiednio przeznaczenie nadwyżki oraz źródła finansowania deficytu, planowana w budżecie wartość rozchodów oraz źródła ich pokrycia mają bowiem wpływ na przewidywaną na koniec poszczególnych lat kwotę długu jednostki oraz możliwość zaangażowania w finansowanie budżetów lat kolejnych przychodów z poszczególnych źródeł.

Ponadto stosownie do art. 211 ust. 4 u.f.p. podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Podstawy tej nie może stanowić plan budżetu bieżącego roku określony w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Tylko przyjęte w budżecie na dany rok budżetowy wartości mogą zatem stanowić podstawę założeń przyjętych dla prognozowania wielkości budżetowych lat kolejnych. Przyjęcie wartości innych niż ujęte w uchwalonym budżecie, ze względu na kroczący charakter prognozy, rzutuje na prawidłowość prognozy jako całości oraz jako dokumentu stanowiącego podstawę zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć.

Niezależnie od powyższego, wskazania wymaga, że według stanu na dzień 14 lipca 2023 r. WPF Województwa jest niespójna z uchwałą budżetową Województwa na 2023 rok w zakresie wielkości ujętych w następujących pozycjach: 1, 1.1, 1.1.4, 1.1.5, 1.2, 1.2.1, 1.2.2, 2, 2.1, 2.1.1, 2.1.2, 2.2, 2.2.1, 2.2.1.1, 7.1, 7.2, 9 (wszystkie pozycje). Wartości ujęte w niektórych z nich mają wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. (poz. 8.3.1).

II. Badaną uchwałą dokonano zmian w wykazie przedsięwzięć. W odniesieniu do 2023 r. zmiany te skutkowały obniżeniem łącznej kwoty limitów wydatków o 107.787.662 zł — powyższe było rezultatem zarówno obniżenia limitów wydatków na przedsięwzięcia łącznie o kwotę 133.183.683 zł, jak i ich podwyższenia łącznie o kwotę 25.396.021 zł.

W związku z postępowaniem nadzorczym prowadzonym w stosunku do badanej uchwały Wicemarszałek Województwa (pismem z dnia 20 lipca 2023 r. znak DF-P-II.0007.1.2023) udzielił Izbie wyjaśnień, w których wskazał, że w związku z podjęciem badanej uchwały, przy jednoczesnym nieuchwaleniu zmian do budżetu Województwa Dolnośląskiego na rok 2023, brak jest zgodności limitów wydatków na 2023 rok dla poszczególnych przedsięwzięć z planowanymi wydatkami na ten cel w budżecie Województwa Dolnośląskiego (po zmianach) na rok 2023. Dla przedsięwzięć: Ochrona zdrowia, Edukacja i nauka, Rolnictwo i ochrona środowiska wydatki na przedsięwzięcia na rok 2023 według badanej uchwały są wyższe od wydatków na ten cel ujętych w budżecie Województwa Dolnośląskiego o kwotę 18.780.705 zł, w tym: 1) Ochrona zdrowia — 12.136.737 zł, 2) Edukacja i nauka — 319.942 zł, 3) Rolnictwo i ochrona środowiska — 6.324.026 zł. W pozostałych przedsięwzięciach, tj. Transport, Kultura, Kultura fizyczna i turystyka, Integracja społeczna, Wsparcie rozwoju gospodarczego, wydatki na 2023 rok wynikające z limitów na ww. przedsięwzięcia w Wieloletniej Prognozie Finansowej są niższe od wydatków na ten cel ujętych w budżecie Województwa Dolnośląskiego na rok 2023.

Stosownie do art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 u.f.p. w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Ustalony limit zobowiązań — w przypadku udzielenia zarządowi jednostki samorządu terytorialnego upoważnienia, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 u.f.p. — wyznacza kwotowe granice zobowiązania zaciąganego przez zarząd w związku z realizacją przedsięwzięcia. Sama realizacja wydatków dotyczących przedsięwzięcia, w tym zapłata za zrealizowane dostawy, usługi, roboty, dokonywana jest w poszczególnych latach w ramach limitów wydatków planowanych dla danego przedsięwzięcia. Wymaga to zatem ujęcia w budżetach poszczególnych lat wydatków umożliwiających opłacenie zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięć. Powyższe wynika wprost z art. 231 ust. 2 u.f.p., który stanowi, że uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Takie ich ustalenie jest konieczne ze względu na definicję budżetu oraz charakter wielkości budżetowych określone w art. 211 ust. 1 i 4 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Stosownie do powołanych regulacji budżet jest rocznym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, określonym uchwałą budżetową stanowiącą podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku. Ujęte w nim wydatki i łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit.

Dokonane badaną uchwałą zmiany, w zakresie, w jakim ustalają limity wydatków na poszczególne przedsięwzięcia w wysokości wyższej od wydatków zaplanowanych na ten cel w Budżecie Województwa na 2023 rok, w sposób istotny naruszają art. 231 ust. 2 w związku z art. 211 ust. 1 i 4 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Wprowadzeniu tych zmian nie towarzyszyło bowiem zaplanowanie w uchwale budżetowej na przedsięwzięcia wydatków w takiej wysokości, która umożliwiłaby ich realizację w 2023 r., a w konsekwencji ich terminowe zakończenie. Zaciągnięcie zobowiązania związanego z realizacją przedsięwzięć, a następnie ich konsekwentna (zgodna z założeniami przyjętymi w wieloletniej prognozie finansowej) realizacja spowodowałaby naruszenie zasad wynikających z powołanych regulacji, doprowadziłaby bowiem do przekroczenia planu wydatków przewidzianych na ten cel w uchwale budżetowej na rok 2023.

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

Na niniejszą uchwałę Sejmikowi Województwa Dolnośląskiego 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