

Uchwała nr 69/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 września 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Prusicach nr VI/23/2024
z dnia 9 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XCI/488/2023 Rady Miejskiej w Prusicach
z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej
na lata 2024–2044

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. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Prusicach nr VI/23/2024 z dnia 9 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XCI/488/2023 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2024–2044 — wobec istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Prusicach nr VI/23/2024 z dnia 9 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XCI/488/2023 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2024–2044 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 sierpnia 2024 roku.

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

Rada Miejska w Prusicach w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Prusice na lata 2024–2044 (załącznik nr 1 do uchwały), zwanej dalej „WPF”, wprowadziła zmiany, które polegały m.in. na zmianie w latach 2025–2044 kwot dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i osób fizycznych oraz subwencji ogólnej. Z objaśnień do WPF, stanowiących załącznik nr 3 do przedmiotowej uchwały, wynika, że zmiany ww. dochodów wynikają z kalkulacji zaprezentowanej przez Ministerstwo Finansów w związku z procedowaną zmianą ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z przedstawioną kalkulacją skutków reformy dla roku 2025 planowane wpływy Gminy Prusice z udziałów i subwencji wzrosną o 30% w stosunku do 2024 roku. Dla lat 2026–2044 zaplanowano nieznaczny ich wzrost — od 1% do 3% rocznie.

Z analizy WPF wynika, że w wyniku wprowadzonych w WPF dla 2025 r. zmian dochodów bieżących (wzrost o 19,3% w stosunku do 2024 r.) oraz wydatków bieżących (spadek o 5,2% w stosunku do 2024 r.) różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wzrosła o 12.266.099,85 zł w stosunku do 2024 r. (z deficytu wynoszącego 5.746.297,45 zł w 2024 r. do nadwyżki wynoszącej 6.519.802,35 zł w 2025 r.). Przedmiotową uchwałą zwiększono również rozchody w latach 2026–2038 z tytułu wykupu obligacji komunalnych, planowanych do wyemitowania w 2024 r. na pokrycie deficytu budżetu w wysokości 11.000.000,00 zł. Zwiększenie budżetu 2024 r. po stronie przychodów z tytułu emisji obligacji o kwotę 11.000.000,00 zł nastąpiło na tej samej sesji, tj. w dniu 9 sierpnia 2024 roku.

Po dokonanych zmianach budżetu na 2024 rok i zmianach wprowadzonych w WPF wskaźnik obsługi długu do dochodów, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, w 2026 r. wynosi 10,28%, a w 2027 r. 10,31%, przy dopuszczalnych wskaźnikach obliczonych w oparciu o przepisy art. 243 u.f.p. wynoszących odpowiednio 10,61% i 10,91%. Podkreślić przy tym należy, że w latach 2026 i 2027 dla spełnienia relacji określonej w art. 243 u.f.p. istotne znaczenie ma poziom planowanego wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w 2025 r., który wzrasta o 12.266.099,85 zł w stosunku do 2024 roku.

W odniesieniu do wydatków bieżących w objaśnieniach do WPF podano m.in., że „zaplanowano stały wzrost wydatków bieżących począwszy od roku 2025”. Podkreślono, że najistotniejszą pozycję w ramach planowanych wydatków bieżących stanowią wynagrodzenia oraz że w 2025 r. i w latach następnych objętych prognozą zaplanowano ich nieznaczny spadek wiążący się z redukcją zatrudnienia w jednostkach budżetowych Gminy Prusice i zmianami organizacyjnymi związanymi z planowanym połączeniem Szkoły Podstawowej w Skokowej i Piotrkowicach. W objaśnieniach wskazano także, że przy planowaniu wydatków budżetu Gminy Prusice wzięto pod uwagę ograniczenia wskazane w ustawie o finansach publicznych, tj. zasadę, z której wynika, że planowane wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe od planowanych dochodów bieżących powiększonych o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p. Wzięto pod uwagę także kwoty „realnego wykonania roku 2021 i 2022, oraz planowane wykonanie 2023 r.”. Uwzględniono również zmiany kwot planowanych wydatków wynikających z podpisanych umów, rodzących zobowiązania na lata następne. Według objaśnień wydatki bieżące w poszczególnych latach wzrastają nieznacznie w stosunku do zaplanowanych dochodów bieżących z uwagi na podjęte działania restrukturyzacyjne, celem ograniczenia „wydatkowania bieżącego”. Wartość wydatków bieżących w roku 2024, jak wynika z objaśnień, znacząco odbiega od wartości przyjętych na lata kolejne z uwagi na zakończenie realizacji projektów „finansowanych z udziałem środków, o których mowa w 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, oraz środków krajowych”.

W objaśnieniach podano także, że wydatki na obsługę długu zostały wyliczone zgodnie z harmonogramem spłaty zobowiązań i oprocentowaniem obowiązującym w miesiącu sporządzania wieloletniej prognozy finansowej — uwzględniono przy tym odsetki od już zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów oraz obsługę zobowiązań planowanych do zaciągnięcia. Wskazano jednocześnie, że wykazana kwota ma tendencję malejącą, ponieważ jest wyliczana od kwoty pozostałej do spłaty. Podano przyjęte przy prognozowaniu ww. wartości założenia dotyczące inflacji oraz stóp procentowych, wskazując końcowo, że odsetki skalkulowano w oparciu „o prognozę własną WIBOR”.

Kolegium Izby, po dokonaniu analizy wielkości przyjętych w WPF, wskazuje, że:

Według załącznika nr 1 do WPF wydatki bieżące prognozowane w 2025 r. — wbrew objaśnieniom — są niższe od planowanych na 2024 rok o kwotę 3 mln zł (przy wzroście dochodów bieżących o 9,3 mln zł) i jeszcze w 2026 r. utrzymują się na poziomie niższym niż wydatki bieżące planowane na 2024 rok o 2 mln zł. Przy prognozowaniu wydatków bieżących założono, że w 2025 r. wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (poz. 2.1.1) będą niższe w stosunku do planowanych na 2024 rok o 1,2 mln zł, następnie będą wzrastać o 1,4% rocznie, co oznacza, że do 2028 r. będą one nadal na poziomie niższym od wydatków planowanych na ten cel w 2024 roku. Także wydatki na obsługę długu w 2025 r. będą niemal równe wydatkom zaplanowanym na ten cel w 2024 r. — pomimo że z załącznika tego wynika, że w uchwale budżetowej na 2024 rok zaplanowano przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych w wysokości 16,1 mln zł (co spowoduje wzrost kwoty długu o 30%), a na 2025 rok prognozowana jest spłata zobowiązań z nich wynikających tylko w wysokości 0,5 mln zł.

Przyjęte badaną uchwałą wartości wydatków bieżących (w szczególności ich obniżenie w 2025 r. w stosunku do roku 2024 r. przy jednoczesnym wzroście dochodów bieżących) — w ocenie Kolegium — nie zostały uzasadnione w załączonych do badanej uchwały objaśnieniach. Ich treść nie daje podstaw do uznania przyjętych badaną uchwałą wartości za realne. Odnoszą się one bowiem — i to w sposób ogólny — do obniżenia tylko jednej grupy wydatków bieżących — wydatków na wynagrodzenia, nie precyzują podstaw przyjęcia, że wydatki na obsługę długu — pomimo jego znacznego wzrostu w 2024 r. (z kwoty 47,4 mln zł na koniec 2023 r. do kwoty 61,5 mln zł na koniec 2024 r.) — w 2025 r. będą kształtować się na poziomie 2024 roku. Nie podano przyczyn obniżenia wartości pozostałych grup wydatków bieżących, przykładowo, według ww. załącznika w 2024 r. nie będą ponoszone wydatki bieżące na projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., w 2025 r. wyniosą one natomiast 0,3 mln zł, wartość wydatków bieżących objętych limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., w 2024 r. wynosi 0,8 mln zł, a w 2025 r. 4,5 mln zł.

Nie jest możliwe uznanie za realne przyjętych wartości wydatków bieżących w WPF dla roku 2025 i lat kolejnych w oparciu o realne wykonanie budżetu w latach 2021–2023, zaznaczone w objaśnieniach. Kolegium wskazuje, że w okresie tym wydatki bieżące zostały wykonane w wysokości odpowiednio 47,9 mln zł, 60,4 mln zł, 57 mln zł, a zatem w 2023 r. wzrosły w stosunku do wykonanych w 2021 roku. Należy także zaznaczyć, że w pierwszym półroczu 2024 r. wydatki bieżące zostały wykonane w wysokości 31,1 mln zł (60% planu według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.).

W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczyli przedstawiciele Gminy Prusice, prezentując argumenty, które zdecydowały o przyjęciu badanej uchwały, w tym m.in. motywy jej podjęcia wyrażone w stanowisku zawartym w piśmie z dnia 6 września 2024 r. znak RBP.64.09.2024.

Z art. 226 ust. 1 i 2a u.f.p. wynika, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz że załącza się do niej objaśnienia przyjętych wartości. Powołana regulacja jasno określa znaczenie załączanych do uchwały objaśnień — stanowią one integralną część uchwały, a wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest spełniony o ile załączone do niej objaśnienia odnoszą się do faktycznie przyjętych w uchwale wartości i je uzasadniają.

Z orzecnictwa 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/GI 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 spłata zadłużenia.

Brak objaśnień w odniesieniu do obniżenia wydatków bieżących w 2025 r., w tym szczegółowej kalkulacji poziomu wydatków, przy znaczącym wzroście dochodów bieżących i tym samym wzroście wyniku operacyjnego o 12.266.099,85 zł, uniemożliwia realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej gminy Prusice, w tym możliwości spłaty zwiększonego o 11.000.000,00 zł zadłużenia.

Kolegium wskazuje, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w okresie spłaty istniejącego i planowanego do zaciągnięcia długu istotny wpływ ma poziom planowanej, a następnie wykonanej nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku. Założono, że w latach 2025–2027 wydatki bieżące będą kształtowały się na poziomie niższym lub zbliżonym do wykonania roku 2023, przy jednoczesnym wzroście w tym okresie dochodów bieżących odpowiednio o 13,8%, 2,25% i 1,93% (w porównaniu do roku poprzedniego). Obliczona na podstawie prognozowanych badaną uchwałą wielkości relacja spłat zobowiązań finansowych, wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, określona w art. 243 u.f.p., kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego poziomu (lata 2026 i 2027), a prognozowana łączna kwota długu na koniec 2024 r. stanowi 133,5% planowanych dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4 i 8 u.f.p., nieprzeznaczonych na sfinansowanie deficytu budżetowego w 2024 roku.

Z powyższych powodów planowane obniżenie wydatków bieżących w poszczególnych grupach wydatków powinno wynikać ze skonkretyzowanych działań oszczędnościowych opisanych w objaśnieniach,

a następnie realizowanych. Ogólne zapisy o tym, że takie działania zostaną podjęte, nie są wystarczające do oceny realności prognozy, co ma szczególne znaczenie w przypadku kształtowania się wskaźnika obsługi długu na poziomie dopuszczalnego.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Prusicach 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