

Uchwała nr 5/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 stycznia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich nr LXXV/466/2022
z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice
Śląskie na lata 2023–2042

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich nr LXXV/466/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2042 — wobec istotnego naruszenia art. 226 w związku z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących, zastosowanych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań oraz dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich nr LXXV/466/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2042 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 23 grudnia 2022 roku.

Burmistrz Ząbkowice Śląskich złożył wyjaśnienia w piśmie z dnia 13 stycznia 2023 r. (znak FP.3022.1.2023.BB). W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy Ząbkowice Śląskie.

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 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), 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.

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. Jak wynika natomiast z art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p., dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych — wartości wykonane za ten rok. Zgodnie z art. 243 ust. 3 u.f.p. wyłączenia można stosować w przypadku zaciągania zobowiązań finansowych (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.

W wieloletniej prognozie finansowej, w 2023 r., przy obliczaniu planowanej relacji spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., zastosowano wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań. W 2023 r. w poz. 5.1.1 i 5.1.1.1 wykazano kwotę spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, podlegających wyłączeniu na podstawie art. 243 ust. 3 u.f.p. w wysokości 4.163.776 zł.

W objaśnieniach przyjętych w uchwale wartości nie odniesiono się do podstaw zastosowania ww. wyłączeń. W piśmie z dnia 13 stycznia 2023 r. (znak FP. 3022.1.2023.BB) Burmistrz wskazał, że wykazane wyłączenie z limitu spłaty zobowiązań związane jest z zadaniami realizowanymi z udziałem środków,

o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., tj. „1. »Śladami wspólnej średniowiecznej historii« Podpisanie umowy nastąpiło 28.09.2018 r. natomiast realizacja projektu została zakończona 31.08.2022 r. (w załączeniu umowa, Aneks nr 1 i Aneks nr 2). Kwota podlegająca wyłączeniu 1.600.000,00 zł stanowi refundację, którą Gmina otrzyma w 2023 r. Termin rozliczenia w zakresie otrzymanego dofinansowania — wniosek o płatność został złożony i czeka na rozliczenie. 2. »Utworzenie infrastruktury przeznaczonej dla przedsiębiorstw w Kłodzku, Ziębicach i Ząbkowicach Śląskich« Podpisanie umowy nastąpiło 30.11.2021 r. natomiast realizacja projektu jest w trakcie realizacji, planowane zakończenie to 30.06.2023 r. (w załączeniu umowa). Kwota podlegająca wyłączeniu 2.563.776,00 zł stanowi refundację, którą gmina otrzyma w 2023 r. Termin rozliczenia w zakresie otrzymanego dofinansowania — wnioski o refundację planowane do składania w kwartalnych transzach — pierwszy wniosek zostanie złożony w I kwartale 2023 roku”.

Przedłożone przez Burmistrza wyjaśnienia (pismo z dnia 13 stycznia 2023 r.) nie potwierdzają prawa do stosowania wyłączeń spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych z limitu spłaty zobowiązań, tym samym przyjęcie w wieloletniej prognozie finansowej wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., świadczy o braku realistyczności tej prognozy. Brak możliwości zastosowania wyłączenia do spłat powoduje, że planowany wskaźnik spłaty długu w 2023 r. przekracza dopuszczalny limit spłaty zobowiązań, co w sposób istotny narusza również art. 243 u.f.p. W objaśnieniach wskazano na wyłączenia z limitu spłaty refundacji, które Gmina otrzyma w 2023 roku. Nie odniesiono się do kredytów, pożyczek czy emisji obligacji zaciąganych w związku z umową, w tym kwot tych zobowiązań i okresu spłat. W ocenie Kolegium sam fakt realizowania zadania finansowanego ze środków europejskich i otrzymania refundacji nie stanowi przesłanki do zastosowania wyłączeń z limitu spłaty. Ponadto należy zauważyć, że z analizy danych zawartych w uchwałach budżetowych Gminy Ząbkowice Śląskie przyjętych na lata 2021 i 2022 (wraz ze zmianami), a także w rocznym sprawozdaniu Rb-28S (wraz ze sprawozdaniem opisowym z wykonania budżetu) za 2021 rok oraz miesięcznym sprawozdaniem Rb-28S za listopad 2022 r. wynika, że przyjęte do kalkulacji wyłączeń ustawowych wydatki (2.563.776,00 zł) na zadanie „Utworzenie infrastruktury przeznaczonej dla przedsiębiorstw w Kłodzku, Ziębicach i Ząbkowicach Śląskich” przewyższają kwotę zaplanowanych w tych latach na to zadanie wydatków (w §§ 6050, 6057 i 6059 łącznie 1.148.765,96 zł, w tym kwota 453.218,72 zł w § 6057) i w związku z tym również wykonanych. Jak wynika natomiast z przedłożonych Izbie sprawozdań, wykonane w latach 2018–2022 wydatki w ramach płatności budżetu środków europejskich na zadanie „Śladami wspólnej średniowiecznej historii” sklasyfikowane w § 6057 wyniosły łącznie 1.884.852,46 zł i przy uwzględnieniu otrzymanych w 2022 r. dochodach sklasyfikowanych w § 6257 w kwocie 701.080,80 zł są niższe od przyjętych do kalkulacji wyłączeń (w kwocie 1.600.000 zł).

Ponadto obecny na posiedzeniu Kolegium Burmistrz Ząbkowic Śląskich przyznał, że przypadająca w 2023 r. kwota podlegająca wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań Gminy wyniesie 600.000 zł. W ocenie Kolegium wyłączenie określone w takiej wysokości powoduje niespełnienie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 230b u.f.p. Minister Finansów określił — w rozporządzeniu z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 83) — wzór wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) oraz wzór wykazu przedsięwzięć wieloletnich (załącznik nr 2). Z przepisów ustawy oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych wynika obowiązek wyróżnienia w treści wieloletniej prognozy finansowej m.in. tych danych, które określają kwotę długu jednostki, sposób jego finansowania oraz relację, o której mowa w art. 243 u.f.p. Zespół tych parametrów finansowych i obliczanych na ich podstawie wskaźników komponuje prognozę kwoty długu stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej.

Przedstawione w wieloletniej prognozie finansowej dane przewidywanego wykonania 2022 r. wskazują, że w 2022 r. w wyniku realizacji dochodów bieżących w kwocie 145.063.658,16 zł i wydatków bieżących w kwocie 123.903.318,26 zł Gmina zrealizuje nadwyżkę operacyjną (poz. 7.1) w kwocie 21.160.339,90 zł. Przy tym ze sprawozdań miesięcznych Rb-27S i Rb-28S za listopad 2022 r. wynika ujemny wynik operacyjny w kwocie 6.528.964,00 zł, przy planowanym wg stanu na koniec 2022 r. (uchwała budżetowa na 2022 rok wraz ze zmianami) ujemnym wyniku operacyjnym w kwocie 6.485.569,40 zł. W piśmie z dnia 13 stycznia 2023 r. Burmistrz nie odniósł się do kwoty przyjętej w 2022 r. nadwyżki operacyjnej. Wskazuje na przewidywane wykonanie dochodów i wydatków ogółem, z których wynika realizacja wyniku budżetu w kwocie 22.153.000 zł, objaśniając przyczyny znacznego wzrostu wydatków budżetu, w tym wydatków bieżących. Należy zauważyć, że tak przewidywana wielkość nadwyżki operacyjnej istotnie wpływa na poziom wskaźnika jednorocznego w 2022 r. (24,30%) i kształtowanie się poziomu dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w latach 2023–2029, a jej uzyskanie — w kontekście wykonania lat poprzednich — jest nierealne.

Ponadto z analizy danych wynika, że realizacja w 2022 r. ujemnego wyniku operacyjnego na poziomie wykonania za listopad 2022 r., tj. 6.528.964 zł, przyczyni się również do przekroczenia w 2023 r. dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia z uwzględnieniem wykonania 2022 roku.

Sposób wyliczenia relacji określonej w art. 243 u.f.p. został istotnie zmieniony m.in. art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964). W 2023 r. relacja łącznej kwoty długu do dochodów, o której mowa w tym przepisie, wynosi 100,35% (w 2024 r. 97,23%, a w 2025 r. 88,84%). Oznacza to również niezachowanie w 2023 r. wymogu, o którym mowa w art. 7 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którym „relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego”.

W badanej uchwale dochody bieżące (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały) w latach 2023–2028 przyjęto w wartościach od 91.355.922,00 zł do 103.528.905,24 zł. W latach 2029–2040 dochody bieżące obniżają się do kwoty 101.797.836,81 zł, a w latach 2041 i 2042 wzrastają do kwoty 105.633.479,23 zł. Dla przyjętych w ramach dochodów bieżących wielkości pozostałych dochodów bieżących (poz. 1.1.4 załącznika nr 1 do uchwały) przyjęto wartości w latach 2023–2028 od 35.955.647,00 zł do 39.858.349,24 zł. W latach 2029–2040 dochody te obniżają się do kwoty 38.127.280,81 zł, a w latach 2041 i 2042 wzrastają do kwoty 41.961.233 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu dochodów bieżących, w tym pozostałych dochodów bieżących, założono ich zmiany w stosunku do planowanych na rok poprzedni odpowiednio o kwoty:

- wzrost o 2.099.868,40 zł w 2024 r. (2,30%), w tym wzrost o 1.834.329,40 zł (5,10%),
- wzrost o 2.514.705,57 zł w 2025 r. (2,69%), w tym wzrost o 574.856,57 zł (1,52%),
- wzrost o 1.723.209,39 zł w 2026 r. (1,80%), w tym obniżenie o 278.081,61 zł (0,72%),
- wzrost o 2.007.126,88 zł w 2027 r. (2,05%), w tym obniżenie o 15.189,12 zł (0,04%),
- wzrost o 3.828.073,00 zł w 2028 r. (3,84%), w tym wzrost o 1.786.787,00 zł (4,69%),
- w latach 2029–2040 dochody bieżące obniżają się w kwotach od 45.746,66 zł (0,04%) w 2029 r. do 619.131,07 zł (0,60%) w 2031 r. (z wyjątkiem lat 2033 i 2039, w których odnotowuje się wzrost o 578.924,00 zł — 0,56% i 141.000 zł — 0,14%), w tym pozostałe dochody bieżące obniżają się w kwotach od 45.746,66 zł (0,11%) w 2029 r. do 619.131,07 zł (0,60%) w 2031 r. (z wyjątkiem lat 2035 i 2039, w których odnotowuje się wzrost o 100.000,00 zł — 0,26% i 141.000 zł — 0,37%),
- w latach 2041 i 2042 dochody bieżące wzrastają o 2.766.131,41 zł (2,72%) i 1.069.511,01 zł (1,02%), w tym pozostałe dochody bieżące wzrastają o 2.766.131,41 zł (7,25%) i 1.067.820,78 zł (2,61%).

Badaną uchwałą ustalono wartości wydatków bieżących (poz. 2.1 załącznika nr 1 do uchwały) dla lat 2023–2025 od 90.469.440,39 zł do 87.544.310,00 zł. Od roku 2026 wydatki bieżące wzrastają do kwoty 94.940.476,00 zł w 2028 roku. Następnie wydatki te w latach 2029–2040 ulegają obniżeniu i kształtują się na poziomie od 94.858.089,00 zł do 93.901.663,00 zł, a w latach 2041 i 2042 wzrastają do kwoty 99.798.222,65 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono ich zmiany w stosunku do planowanych na rok poprzedni odpowiednio o kwoty:

- obniżenie o 5.334.312,39 zł w 2024 r. (5,90%),
- wzrost o 2.409.182,00 zł w 2025 r. (2,83%),
- wzrost o 2.399.375 zł w 2026 r. (2,74%),
- wzrost o 2.464.793,00 zł w 2027 r. (2,74%),
- wzrost o 2.531.998,00 zł w 2028 r. (2,74%),

- w latach 2029–2040 wydatki bieżące obniżają się w kwotach od 81.149,00 zł (0,09%) w 2032 r. do 96.181,00 zł (0,10%) w 2040 r.,
- w latach 2041 i 2042 dochody bieżące wzrastają o 2.909.656,22 zł (3,10%) i 2.986.903,43 zł (3,09%).

Ponadto, jak wynika wieloletniej prognozy finansowej, w latach 2024–2026 przyjęto wydatki bieżące na poziomie niższym od planowanych w 2023 r. odpowiednio o kwoty: 5.334.130,39 zł, 2.925.130,39 zł i 525.755,39 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) w części dotyczącej dochodów wskazano, że „W roku 2023 przyjęto wartości wynikające z uchwały budżetowej. Podstawę zaplanowanych dochodów bieżących stanowił poziom ich wykonania w latach 2020–2021, przewidywane wykonanie w roku 2022 oraz wskaźniki makroekonomiczne z projektu ustawy budżetowej na 2023 rok. Prognozę dochodów własnych — bieżących opracowano w oparciu o przewidywane wykonanie w roku 2022, uwzględniając wysokość stawek podatków i opłat lokalnych. Uwzględniono również kwoty zaległości podatkowych, które winny wpłynąć do budżetu w wyniku skutecznej egzekucji komorniczej. Wysokość dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami, wprowadzono do projektu budżetu na podstawie decyzji przekazanej przez Wojewodę Dolnośląskiego oraz Dyrektora Krajowego Biura Wyborczego. Wysokość udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz subwencji ogólnej przyjęto na podstawie informacji przekazanej przez Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju. Wzrost dochodów bieżących w roku 2023 i latach następnych planuje się w związku ze zmianą stawek podatku od nieruchomości (Uchwała nr LXVIII/444/2022 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 30.08.2022 r.), podatku od środków transportowych (Uchwała nr LXXIII/460/2022 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 28.11.2022 r.) oraz zmianą stawek czynszu z tytułu dzierżawy nieruchomości stanowiących przedmiot własności lub prawa użytkowania wieczystego Gminy Ząbkowice Śląskie. Ponadto na terenie gminy prowadzona jest inwestycja realizowana przez WSSE InvestPark – Budowa hali przemysłowej przy ul. Biznesowej o powierzchni 6,5 tys. m², której otwarcie planowane jest na miesiąc czerwiec 2023 r. co znacząco wpłynie na wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Realizowana jest również inwestycja uzbrojenia terenu EuroPark Ząbkowice Śląskie, co pozwoli zagospodarować na usługi i przemysł 120 hektarów powierzchni na terenie Gminy Ząbkowice Śląskie. Zakończenie inwestycji planowane jest w 2025 roku. W 2023 roku planowane jest otwarcie nowych obiektów handlowych przy centrum handlowym na ul. Wrocławskiej w Ząbkowicach Śląskich. Ponadto angielski inwestor zakupił od Gminy Ząbkowice Śląskie 8 hektarów terenu na budowę obiektu produkcyjnego (piekarnia). Docelowo zatrudnienie znajdzie tam ok. 200 osób. Realizowane inwestycje znacząco wpłyną na wzrost dochodów bieżących Gminy Ząbkowice Śląskie z tytułu podatku od nieruchomości”. W zakresie wydatków bieżących odniesiono się do obniżenia wydatków bieżących w 2023 r. (ograniczenie wydatków bieżących na energię elektryczną o 70% w związku z wymianą w 2022 r. na energooszczędne oświetlenia ulicznego, ograniczenie o 50% wydatków na utrzymanie czystości na drogach, placach ulicznych i terenach zielonych, uruchomienie od czerwca 2023 r. PSZOK prowadzonego bezpośrednio przez Gminę, co pozwoli na obniżenie kosztów o 50%). Nie odniesiono się do przyjętych wartości wydatków bieżących w latach kolejnych, w tym obniżenia wydatków bieżących w latach 2024–2026 w porównaniu do roku 2023.

W piśmie z dnia 13 stycznia 2023 r. Burmistrz Ząbkowic Śląskich powołał się na dynamikę dochodów bieżących lat poprzednich. Wskazał m.in., że „Analizując powyższe dane można zaobserwować, że dochody bieżące gminy z roku na rok są wyższe w związku z czym gmina również w kolejnych latach zakłada wzrost dochodów bieżących. Na wzrost dochodów bieżących wpływ będzie miał wzrost stawek podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych oraz zmiana stawek czynszu z tytułu dzierżawy. Planując dochody bieżące braliśmy pod uwagę trwające na terenie gminy inwestycje, których realizacja zakończy się w latach 2023–2024, co również wpłynie na wzrost wpływów z tytułu podatku zwiększając dochody bieżące gminy”. W dalszej części pisma powtórzono objaśnienia zawarte w załączniku nr 3 do uchwały.

W wyjaśnieniach przyjętych wartości w zakresie dochodów bieżących Burmistrz odniósł się przede wszystkim do 2023 r., a zakresie wzrostu dochodów w kolejnych latach wskazał głównie na wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (podatku od środków transportowych i zmianę stawek czynszu z tytułu dzierżawy nieruchomości). Z wieloletniej prognozy finansowej (poz. 1.1.5.1) wynika natomiast, że dochody z podatku od nieruchomości kształtują się na zbliżonym poziomie 18 mln zł, a w latach 2024 i 2025, 2029–2034, 2038 i 2040 w porównaniu do roku poprzedniego ulegają nawet obniżeniu (w tym w roku 2030 aż o 1.015.843,04 zł, tj. 6,1%). Znaczny wzrost odnotowuje się natomiast w ostatnich latach prognozy (2041 i 2042), w których dochody z tego tytułu wzrastają o 3.266.101 zł (23,4%) i 727.359,91 zł (4,2%). W zakresie obniżenia wydatków bieżących w latach 2024–2026 w porównaniu do roku 2023 Burmistrz wyjaśnił, że

w 2024 r. Gmina planuje restrukturyzację oświaty, wskutek której wydatki powinny obniżyć się o ok. 2 mln zł, oraz połączenie Biblioteki Publicznej z Ząbkowickim Centrum Kultury i Turystyki, co wpłynie na obniżenie kosztów administracyjnych.

Z powyższego wynika, że w istocie nie objaśniono przyjętych kwot dochodów bieżących w latach 2024–2042, w tym przyczyn wzrostu dochodów bieżących w latach 2024–2028 oraz 2041 i 2042, w tym wzrostu pozostałych dochodów bieżących (poz. 1.1.4 załącznika nr 1 do uchwały), oraz kształtowania się wydatków bieżących w latach prognozy, w tym szczególnie przyjęcia wydatków w latach 2024–2026 poniżej planowanych w 2023 r., co wskazuje na brak realistyczności prognozy w zakresie prognozowanych dochodów i wydatków bieżących. Tak założona dynamika dochodów bieżących i wydatków bieżących powoduje podwyższenie wyniku operacyjnego (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w latach 2024–2042, jak również ma wpływ na kształtowanie się wskaźnika jednorocznego we wskazanym okresie. Prognozowany wynik operacyjny wynosi 8.320.662,40 zł w 2024 r., 8.426.185,97 zł w 2025 r., 7.750.020,36 zł w 2026 r., 7.292.354,24 zł w 2027 r. i 8.588.429,24 zł w 2028 roku. W latach 2029–2041 kształtuje się na poziomie od 7.594.125,00 zł (2036) do 8.625.069,58 zł (2029), a w 2041 r. na poziomie 5.835.256,58 zł — przy wykonaniu nadwyżek operacyjnych w latach poprzednich (2016–2021) na poziomie od 2.128.015,99 zł (2019) do 3.554.683,98 zł (2021) i ujemnym wykonaniu wyniku operacyjnego za listopad 2022 r. w kwocie 6.528.964,00 zł i planowanej na 2023 rok nadwyżce operacyjnej w kwocie 886.481,61 zł.

W wieloletniej prognozie finansowej w latach 2024–2026 prognozuje się wzrost dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje (poz. 1.2.2) z kwoty 26.633.766,00 zł w 2023 r. do kwot odpowiednio w latach następujących: 30.980.000,00 zł, 50.646.400 zł i 31.281.000,00 zł i związany z tym wzrost wydatków majątkowych. Przyjęte wartości nie są powiązane z wynikającymi z załącznika nr 2 do uchwały limitami wydatków na przedsięwzięcia. W piśmie z dnia 13 stycznia 2023 r. Burmistrz wyjaśnił, że na wzrost wydatków majątkowych wpłynie m.in. studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy, co pozwoli przeznaczyć nowe tereny pod budownictwo przemysłowe, usługowe i mieszkaniowe. Ponadto decyzją Zarządu Województwa Dolnośląskiego o zastosowaniu w ramach programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027 instrumentu terytorialnego ZIT dla Południowego Obszaru Funkcjonalnej (POF) określono alokację środków dla Gminy Ząbkowice Śląskie w nowym okresie programowania na kwotę 24.974.225,82 zł. Ich wdrażanie rozpocznie się w 2023 roku. Środki te będą przeznaczone na realizację inwestycji na terenie Gminy i nie będą podlegały procedurze konkursowej, dzięki temu wszystkie zadania inwestycyjne Gminy, które znajdują się w Strategii ZIT POF będą miały gwarancję dofinansowania o łącznej kwocie jak wyżej. Nie wyklucza to także możliwości pozyskania innych środków z tych programów w ramach procedury konkursowej. Przedstawione przez Burmistrza objaśnienia nie wyjaśniają wystarczająco przyjętych kwot dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje, co wskazuje na brak realistyczności prognozy.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następujących 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 jednocześnie, 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 bardzo ogólnie odniesiono się do dochodów, wydatków, wyniku budżetu, przychodów, rozchodów i zadłużenia. Nie odniesiono się do realizowanych przedsięwzięć wieloletnich.

Wskazania wymaga również, że w latach prognozy nieprawidłowo wypełniono poz. 10.6. W pozycji tej wykazuje się spłaty, o których mowa w poz. 5.1, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych. W 2022 r. błędnie wykazano kwotę udzielonej pożyczki w kwocie 19.000 zł w wierszach 5.1.1.4 i 10.10, zamiast w wierszu 5.2 (Inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu). Z wycień dokonywanych w oparciu o wykazane w wieloletniej prognozie finansowej dane wykonania 2021 r. i przewidywanego wykonania 2022 r. wynika niższa kwota długu na koniec 2022 r. o 1.690,23 zł.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Ząbkowic Śląskich 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w całości
Tytuł dokumentu	w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich nr LXXV/466/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2042
Sygnatura	5/2023
Data dokumentu	2023-01-20
Data złożenia podpisu	2023-01-20 13:34:48
Osoba podpisująca	Marek Głód
Wystawca certyfikatu	OID.2.5.4.97=VATPL-5250001090, CN=CUZ Sigillum - QCA1, O=Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A., C=PL
Identyfikator dokumentu	10DF3446-D79E-41A2-8FD5-84DE05DC38B9