

**UCHWAŁA NR KI.411.122.2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Krakowie**  
**z dnia 19 października 2023 r.**

znak sprawy: KI.43.199.78.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

**o r z e k a**

**o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr LIX/833/2023 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 19 września 2023 r. o zmianie uchwały Nr XLVII/697/2022 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 15 grudnia 2022 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieliczka.**

**UZASADNIENIE**

Uchwała Nr LIX/833/2023 z dnia 19 września 2023 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 20 września 2023 r.

Uchwałą tą Rada Miejska w Wieliczce, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), oraz art. 228 i 230 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.) dokonała zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieliczka, przyjętej Uchwałą Rady Miejskiej w Wieliczce Nr XLVII/697/2022 w dniu 15 grudnia 2022 r., poprzez zmianę Załącznika Nr 1 i 2, które otrzymały brzmienie jak Załączniki Nr 1 i 2 do badanej uchwały. Jednocześnie Rada Miejska w Wieliczce dokonała zmiany w Załączniku nr 3 postanawiając, iż zmianie ulega uzasadnienie w zakresie danej uchwały. Rada Miejska w Wieliczce dokonała również zmiany § 2 pkt 2 Uchwały Nr XLVII/697/2022, zwiększając limit zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości Gminy Wieliczka i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, do kwoty 39.940.440,00 zł.

Badając Uchwałę Nr LIX/833/2023 Rady Miejskiej w Wieliczce, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło na posiedzeniu w dniu 6 października 2023 r. o wszczęciu postępowania o stwierdzenie jej nieważności z uwagi na brak jej realistyczności, jak również z uwagi na brak objaśnień w zakresie części zmiany przyjętych wartości. Jednocześnie Kolegium Izby, działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, postanowiło wystosować do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wieliczce zapytanie o wskazanie, aktualnej na dzień podjęcia uchwały Nr LIX/833/2023, kwoty wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku oraz

o wskazanie na jakim etapie są procedury związane z uzyskaniem dochodów ze sprzedaży majątku dla pozostałej niewykonanej, a planowanej do wykonania kwoty dochodów ze sprzedaży majątku. W odpowiedzi na powyższe Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieliczce poinformował, że wykonane dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 1.884.282,77 zł oraz że na dzień 18 i 20 października 2023 r. ogłoszono przetargi na nieruchomości na kwotę 12.120.000,00 zł. Poinformował także, że będą również ogłoszone przetargi na sprzedaż nieruchomości o wartości 3.059.500,00 zł. Jednocześnie Przewodniczący poinformował, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Wieliczce zostanie zmieniona Uchwała Budżetowa Gminy Wieliczka na rok 2023 oraz uchwała w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieliczka w ten sposób, że w powyższych uchwałach zostaną urealnione (zmniejszone) wartości dochodów ze sprzedaży majątku.

Jak wynika z art. 226 ust. 1 i 2a ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.) wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;
- 6a) 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;
- 7) (uchylony);
- 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.

Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1.

W wyniku analizy uchwały Nr LIX/833/2023 Kolegium Izby, dokonując porównania jej załącznika Nr 1 z Załącznikiem Nr 1 do Uchwały Rady Miejskiej w Wieliczce Nr LVII/795/2023 z dnia 26 czerwca 2023 r. stwierdziło:

1. Nierealistyczność dochodów bieżących, w tym dochodów z subwencji ogólnej w latach 2024-2026. Dokonana zmiana wieloletniej prognozy finansowej zakłada w roku 2023 wzrost dochodów z tytułu subwencji ogólnej o kwotę 34.365.012,00 zł. Jak wynika z objaśnień do zmiany wieloletniej prognozy finansowej kwota 34.150.342,00 zł to otrzymane uzupełnienie subwencji ogólnej. Z objaśnień wynika również, że dokonano zwiększenia oczekiwanych dochodów z subwencji ogólnej w latach następnych w związku z m. inn. zwiększeniem części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2024 o ok 18,8%, czego efektem będzie utrzymanie wysokości tej subwencji w latach przyszłych. Kolegium Izby zauważa, iż dokonane zwiększenie subwencji w roku

2023 o kwotę 34.150.342,00 zł, zostało przewidziane w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 r., poz. 1586). W art. 4 tej ustawy przewidziano zmianę ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267), poprzez dodanie po art. 70n art. 70o-70u. Zgodnie z art. 70o ust. 1 ww. ustawy w roku 2023 jednostki samorządu terytorialnego w celu wsparcia realizacji zadań otrzymują z budżetu państwa dodatkowe dochody w łącznej wysokości 14 083 303 tys. zł z tytułu subwencji ogólnej. Zatem przepis ten wyraźnie wskazuje, że są to dodatkowe dochody, które jednostka otrzyma tylko w roku 2023. Natomiast z analizy wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wieliczka wynika, iż planowane w roku 2023 dochody z subwencji wynoszą 119.937.000,00 zł, w roku 2024 125.909.277,00 zł, w roku 2025 132.456.559,00 zł, a w roku 2026 133.752.898,00 zł (w dalszych latach prognozy Gmina Wieliczka nie przedstawiła danych dotyczących subwencji ogólnej). Zatem dochody lat 2024-2026 rosną corocznie w stosunku do kwoty z roku 2023, która zawiera dodatkowe środki subwencji w wysokości 34.150.342,00 zł, które to środki zgodnie z art. 70o ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, są dodatkowymi środkami tylko w roku 2023. Zdaniem Kolegium Izby na dzień podjęcia uchwały LIX/833/2023 nie było podstaw, aby planować w kolejnych latach (2024-2026) kwotę subwencji zwiększoną o kwotę dodatkową subwencji z roku 2023. Analiza załącznika Nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej wskazuje, iż po odjęciu kwoty dodatkowej subwencji z art. 70o ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wzrost dochodów z subwencji w roku 2024 w stosunku do roku 2023 wynosi 47%, w roku 2025 w stosunku do roku 2024 o 5%, a w roku 2026 w stosunku do roku 2025 o 1%.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, iż zaplanowane w latach 2024-2026 dochody z subwencji ogólnej są nierealistyczne, a tym samym nierealistyczne są zaplanowane kwoty dochodów bieżących. Powyższe stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Jednym z istotniejszych zadań stawianych przed wieloletnią prognozą finansową, rozumianą jako instytucja prawa budżetowego, jest ograniczenie możliwości nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego i z tej perspektywy należy postrzegać wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej zawarty w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Określenie "realistyczny" oznacza "zestawiający zamierzenia, działanie z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym osądzie". Zatem dane zawarte w prognozie, w tym szczególnie te dane które mają wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych muszą być realistyczne, aby możliwa była właściwa ocena możliwości zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby wskazując na obowiązek realistycznego planowania dochodów przywołuje, aktualny również w obecnym stanie prawnym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt. I SA/Kr 917/06, w którym Sąd wskazał: „Przepis art. 34 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o finansach publicznych stanowi, że ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego dochody stanowią prognozy ich wielkości. W ocenie Sądu w składzie orzekającym w niniejszej sprawie pojęcie "prognoza" nie oznacza dowolności w planowaniu wielkości dochodów jednostki samorządu

terytorialnego. Planowane kwoty dochodów z poszczególnych źródeł powinny uwzględniać realne możliwości jednostki samorządu terytorialnego, oparte na uzasadnionych przesłankach i obliczeniach, którymi to danymi Rada Miasta Oświęcim nie dysponowała. Prognostyczny charakter ujętych w budżecie dochodów nie zwalnia organu uchwalającego budżet od obowiązku troski o realne szacowanie dochodów i rzetelne ich planowanie.”

2. Nierealistyczność wydatków bieżących w latach 2024-2041. Dokonana zmiana wieloletniej prognozy finansowej w zakresie wydatków bieżących zakłada wzrost wydatków bieżących roku 2023, w stosunku do poprzedniej wieloletniej prognozy finansowej o kwotę 17.684.200,75 zł. Wzrost analogicznych wielkości w roku 2024 to tylko kwota 2.640.122,00 zł. Po zmianach wydatki bieżące roku 2023 wynoszą 380.263.338,90 zł, a roku 2024 340.084.119,56 zł. Spadek wydatków bieżących roku 2024, w stosunku do roku 2023 to kwota 40.179.219,34 zł, co daje spadek o 11%. W dalszych latach wieloletniej prognozy finansowej zaplanowano rok do roku niewielkie wzrosty/spadki wydatków bieżących (2025 r. 5%, w 2026 spadek o 2%, w dalszych latach wzrost o 1% lub poniżej 1%). Nie bez znaczenia dla poziomu wydatków bieżących pozostaje również fakt zaplanowania w latach 2023-2025 nowych wydatków z tytułu planowanego do udzielenia poręczenia w następujących kwotach: rok 2023 290.610,00 zł, rok 2024 2.339.828,00 zł, rok 2025 13.062.000,00 zł. Mając na uwadze sam poziom wydatków bieżących z tytułu wskazanego powyżej poręczenia należy stwierdzić, iż w roku 2024 wydatki bieżące wzrosły w stosunku do poprzedniej wieloletniej prognozy finansowej jedynie o 2.640.122,00 zł, a w roku 2025 jedynie o 13.362.294,00 zł, podczas gdy w roku 2023 wzrosły o 17.684.200,75 zł. Należy zauważyć, iż planowany obecnie poziom wydatków bieżących dla roku 2023 nie zostaje osiągnięty w dalszych latach prognozy, nawet w ostatnim roku prognozy, tj. 2041, w którym wydatki bieżące wynoszą 376.936.400,46 zł. W objaśnieniach zmian do wieloletniej prognozy finansowej nie odniesiono się do wielkości zmian wydatków bieżących. Kolegium Izby wskazuje, iż przy braku objaśnień w tym zakresie należy stwierdzić, że kwota wydatków bieżących od roku 2024 do końca prognozy nie jest realistyczna, co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Brak pełnych objaśnień w zakresie zmienionych w wieloletniej prognozie finansowej istotnych danych, mających wpływ na ustalenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, głównie obniżonej kwoty wydatków bieżących w roku 2024 i w latach następnych. Kolegium Izby wskazuje również na brak zmiany objaśnień w zakresie zmniejszonej kwoty dochodów z tytułu sprzedaży majątku, zwłaszcza, że część działek wymienionych w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej, przyjętych uchwałą NR XLVII/697/2022 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 15 grudnia 2022 r., została wskazana w uchwałach Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 19 września 2023 r. NR LIX/838/2023 i LIX/839/2023, jako zabezpieczenie spłaty pożyczek w formie hipoteki. Zdaniem Kolegium Izby brak aktualizacji objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej stanowi naruszenie art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.

4. Nierealistyczność planowanej kwoty dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2023, w związku z treścią odpowiedzi na zapytanie z art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wystosowane do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wieliczce. Łączna, wykonana na dzień podjęcia badanej uchwały, kwota dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowana do uzyskania kwota tych dochodów

wynosi 17.063.782,77 zł. Natomiast w wieloletniej prognozie finansowej zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 27.754.152,89 zł. Zatem kwota ta jest wyższa o 10.690.370,12 zł. Powyższe stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż w Załączniku Nr 1 do badanej Uchwały wykazano w latach 2034-2037 w kolumnie 3.1 „Kwota prognozowanej nadwyżki budżetu przeznaczana na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych” kwoty niższe niż wykazane w kolumnie 3 kwoty nadwyżek budżetowych. Analiza wielości wyniku budżetu oraz przychodów i rozchodów w tych latach wskazuje, że nadwyżka w całości musi zostać przeznaczona na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych, aby budżety były zrównoważone. Powyższe stanowi naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. 2021 r., poz. 83).

Mając na uwadze powyższe, a także biorąc pod uwagę wysoki poziom długu Gminy Wieliczka, jak również planowane w aktualnej wieloletniej prognozie długu zwiększenie zadłużenia o kwotę 8.264.999,67 zł oraz planowane do udzielenia poręczenie na kwotę 15.692.438,00 zł, Kolegium Izby postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały LIX/833/2023 w całości, wskazując na nierealistyczność danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej oraz brak kompletnych objaśnień w stosunku do zmienionych w wieloletniej prognozie finansowej wielkości, zwłaszcza tych które determinują poziom relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Wieliczka o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium przedstawicieli Gminy, z którego nie skorzystano. Rada Miejska w Wieliczce nie usunęła wskazanych nieprawidłowości.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uznając badaną uchwałę w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej za nierealistyczną oraz niekompletną, z uwagi na brak części objaśnień w zakresie zmienianych wartości, postanowiło o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr LIX/833/2023 w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

#### POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY  
KOLEGIUM IZBY

**Jolanta Nowakowska**

