

UCHWAŁA NR KI.411.143.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie

z dnia 15 listopada 2023 r.

znak sprawy: KI.43.199.92.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (D. 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) oraz na zasadzie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm.)

p o s t a n a w i a :

wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały Nr LX/888/2023 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 25 października 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 LX/888/2023 z dnia 25 października 2023 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 31 października 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 Załączników 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, zmieniając limit zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Gminy Wieliczka i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy do kwoty 35.940.440,00 zł.

Badając Uchwałę Nr LX/888/2023 Rady Miejskiej w Wieliczce, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło 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.

Jak wynika z art. 226 ust. 1 i 2a ustawy 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 LX/888/2023 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 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 39.389.229,90 zł. Wzrost analogicznych wielkości w roku 2024 to kwota 24.644.516,41 zł. Po zmianach wydatki bieżące roku 2023 wynoszą 401.968.368,05 zł, a roku 2024 362.088.513,97 zł. Zmniejszono wydatki bieżące roku 2024, w stosunku do roku 2023 o kwotę 39.879.854,08 zł, co daje spadek o 10%. W dalszych latach wieloletniej prognozy finansowej zaplanowano rok do roku niewielkie wzrosty wydatków bieżących (2025 r. 1%, 2026 r. 7%, 2027 r. 6%, 2028 r. 2%, 2029 r. 1%), a w kolejnych latach wzrosty bądź spadki wydatków bieżących nieprzekraczające 0,8%. 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 o 22.304.688,41 zł, a w roku 2025 o 9.669.907,94 zł, podczas gdy w roku 2023 wzrosły o

39.389.229,90 zł. W objaśnieniach zmian do wieloletniej prognozy finansowej odniesiono się częściowo do wielkości zmian wydatków bieżących wskazując: „Zaplanowane wydatki bieżące w roku 2024 są niższe niż kwoty wynikające z planu roku 2023 o kwoty wydatków mających charakter jednorazowy, incydentalny. Ich kwota przekracza 30 mln zł – na wydatki te składają się środki pochodzące z subwencji ogólnej na edukację dzieci z Ukrainy, wydatki na utrzymanie uchodźców z Ukrainy, wydatki na nagrody dla nauczycieli, wydatki pochodzące z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych, wypłata dodatków węglowych, wydatki na zakup węgla, jednorazowe duże wydatki na remonty obiektów oświatowych, zielony budżet czy wydatki związane z budżetem obywatelskim. Do wydatków tych można również zaliczyć powstałe w ciągu roku zwiększenia dotacji celowych od wojewody. W następnych latach wydatki bieżące zachowują tendencję wzrostową”. Kolegium Izby zauważa, iż w objaśnieniach do zmian wieloletniej prognozy finansowej uzasadniono kwotę zmniejszonych wydatków jako wielkość przekraczającą 30 mln zł. Analiza wieloletniej prognozy finansowej wskazuje jednak, że jest to kwota 39.879.854,08 zł, tj. prawie 10 mln zł większa. Zatem dla zmniejszeń wydatków bieżących na kwotę prawie 10 mln zł nie zawarto objaśnień. Objasnienia są tym elementem wieloletniej prognozy finansowej, dzięki któremu dokument można ocenić jako realistyczny, bądź odmówić mu takiego przymiotu. W przypadku badanej uchwały objaśnienia nie pozwoliły na pełne zweryfikowanie danych pod kątem realistyczności. Wobec powyższego Kolegium Izby uznało, iż zmniejszona kwota wydatków bieżących roku 2024 i lat następnych (jako bazujących na roku 2024) nie jest realistyczna, co stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Nierealistyczność planowanej kwoty dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2024. Analiza zmian dokonanych badaną uchwałą pozwala stwierdzić, iż w roku 2023 dokonano zmniejszenia planowanych dochodów ze sprzedaży majątku o kwotę 20.734.822,25 zł, planując je na poziomie 16.665.637,75 zł, natomiast w roku 2024 dokonano zwiększenia planowanych dochodów ze sprzedaży majątku o kwotę 22.000.000,00 zł, w związku z czym ich plan wynosi 32.000.000,00 zł. Zdaniem Kolegium Izby, mając na uwadze historyczne dane dotyczące zrealizowanych dochodów ze sprzedaży majątku, tj. w roku 2016 3.513.787,39 zł, w roku 2017 7.994.521,21 zł, w roku 2018 4.584.286,37 zł, w roku 2019 2.227.353,83 zł, w roku 2020 11.700.169,68 zł, w roku 2021 4.653.520,92 zł, w roku 2022 17.210.865,28 zł, zaplanowana na rok 2024 kwota dochodów ze sprzedaży majątku jest nierealistyczna. Powyższe stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W objaśnieniach do zmiany wieloletniej prognozy finansowej wskazano nieruchomości (działki), ze sprzedaży których Gmina zamierza uzyskać planowane dochody. Kolegium Izby wskazuje jednak, iż na wielkość zrealizowanych dochodów ze sprzedaży majątku wpływa nie tylko wartość potencjalnego majątku, który można przeznaczyć do sprzedaży, ale przede wszystkim realne możliwości jego zbycia, czyli potencjalni chętni do jego zakupu nabywcy. Jak wskazuje analiza wieloletniej prognozy finansowej, Gmina Wieliczka w ostatnich latach planowała bardzo wysokie dochody ze sprzedaży majątku, których nie osiągała, czego przykładem jest chociażby rok 2022 i 2023. Skutkiem braku osiągnięcia dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2023 jest konieczność zwiększenia przychodów dłużnych w celu zbilansowania budżetu. 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... Progностyczny charakter ujętych w budżecie dochodów nie zwalnia organu uchwalającego budżet od obowiązku troski o realne szacowanie dochodów i rzetelne ich planowanie.” Kolegium Izby podkreśla, iż zakładane w wieloletniej prognozie finansowej dochody ze sprzedaży majątku muszą być realistyczne, gdyż właściwe planowanie dochodów stanowi podstawę do zapewnienia możliwości realizowania przez jednostkę samorządu terytorialnego jej ustawowych zadań oraz wpływa na możliwość regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

3. Kolegium Izby wskazuje również, iż nie bez znaczenia dla realistyczności wieloletniej prognozy finansowej ma przyjęty, w zmianie dokonanej badaną uchwałą, wzrost dochodów bieżących, w tym dochodów z tytułu podatku od nieruchomości oraz z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W objaśnieniach do zmian wieloletniej prognozy finansowej zapisano: „W roku 2024 planuje się dokonać zwiększenia stawek podatku od nieruchomości, co pozwoli uzyskać dodatkową kwotę 2.921.942 zł. Dodatkowo na rok 2024 planuje się zwiększenie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zmianę części systemu „śmieciowego” poprzez objęcie systemem, nieruchomości na których prowadzona jest działalność gospodarcza”. Analiza danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej pozwala stwierdzić, iż wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w roku 2024 w stosunku do roku 2023 jest planowany na poziomie 3.700.000,00 zł. Ponadto wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości jak również opłaty za gospodarowanie odpadami uzależniony będzie od woli Rady Miejskiej w Wieliczce, która na chwilę obecną nie podjęła uchwał zmieniających wysokość stawek podatku od nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Nie bez znaczenia dla oceny poziomu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest poziom tzw. wyniku operacyjnego, tj. różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi. Kolegium Izby wskazuje, iż rok 2022 zakończył się deficytem operacyjnym wynoszącym 19.476.140,97 zł, a po zmianach dokonanych badaną uchwałą planuje się w roku 2023 deficyt operacyjny na poziomie 21.418.836,45 zł, natomiast w roku 2024 planuje się nadwyżkę operacyjną w wysokości 8.935.786,79 zł, a w roku 2025 w kwocie 32.981.797,38 zł. Różnice w planowanych wynikach operacyjnych są ogromne, co daje podstawę do kwestionowania ich realistyczności. W objaśnieniach do zmian wieloletniej prognozy finansowej wskazano: „W roku 2023 planuje się deficyt operacyjny w kwocie 21.418.836,45 zł. Wydatki bieżące znacznie przekraczają dochody bieżące i są finansowane z dochodów majątkowych.

W roku 2024 nie planuje się deficytu operacyjnego podnosząc dochody bieżące i ograniczając wydatki. W roku 2025 saldo obrotów bieżących zwiększa się w związku z nie zaplanowaniem dochodów majątkowych które przeznaczone będą na wydatki bieżące. Dane dotyczące zwiększenia dochodów majątkowych zostaną uzupełnione w projekcie budżetu 2024, po dokonaniu kalkulacji wydatków bieżących na rok 2025 i 2026 w oparciu o wydatki roku 2024”. Zdaniem Kolegium Izby powyższe objaśnienia potwierdzają nierealistyczność zaplanowanych wydatków bieżących, które będą jeszcze na etapie projektu budżetu 2024 kalkulowane.

Dokonując oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej Kolegium Izby wzięło również pod uwagę stopień zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, poziom długu Gminy Wieliczka, a także planowane do zaciągnięcia nowe przychody z tytułu kredytów, pożyczek czy emisji papierów wartościowych oraz planowane do udzielenia nowe poręczenia. Analiza zmiany wieloletniej prognozy finansowej, dokonanej badaną uchwałą, pozwala stwierdzić, iż w roku 2023 zwiększono planowane nowe przychody dłużne o kwotę 25.209.999,67 zł, a w roku 2024 o kwotę 23.055.000,00 zł. Po uwzględnieniu tych zmian poziom długu Gminy Wieliczka planowany na koniec 2023 r. wynosi 296.859.370,42 zł, co stanowi 62,67% planowanych dochodów, a na koniec 2024 r. planowany poziom długu wynosi 304.607.540,42 zł, co stanowi 69,98% planowanych dochodów. Natomiast relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych w całym okresie prognozy kształtuje się w poszczególnych latach następująco: 4,84, 1,48, 3,11, 0,09, 0,40, 0,91, 0,41, 1,67, 2,71, 2,55, 1,49, 0,68, 0,41, 0,61, 0,65, 0,70, 0,99, 1,80, 4,97. Zdaniem Kolegium Izby poziom zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest przez wiele lat skrajnie niski, co w połączeniu z brakiem realistyczności poziomu wydatków bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku może doprowadzić do niezachowania tej relacji.

Biorąc pod uwagę dane wpływające na zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, przyjęte w badanej uchwale, należy stwierdzić, że poziom długu Gminy Wieliczka oraz wielkości spłaty tego długu w całym okresie prognozy wyczerpują praktycznie cały dopuszczalny limit spłat zadłużenia. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia kwestionowanej realistyczności zaplanowanych w roku 2024 dochodów ze sprzedaży majątku. Zdaniem Kolegium brak realizacji tych dochodów nie będzie mógł już być kompensowany zaciągnięciem nowego długu, gdyż analiza wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wieliczka wskazuje na brak możliwości dalszego zadłużania się Gminy.

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 48.264.999,67 zł oraz planowane do udzielenia poręczenie na kwotę 15.692.438,00 zł, Kolegium Izby postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały LX/888/2023 w całości, wskazując na nierealistyczność danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej oraz brak kompletnych objaśnień w stosunku do zmienionych w wieloletniej prognozie finansowej wielkości wydatków bieżących, które determinują poziom relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie Kolegium informuje, że posiedzenie w sprawie przedmiotowej uchwały odbędzie się **w dniu 22 listopada 2023 roku o godzinie 10:10** w siedzibie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, przy ulicy Kraszewskiego 36. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu z art. 1 ust. 2 ustawy, którego sprawa jest rozpatrywana.

**PRZEWODNICZĄCY
KOLEGIUM IZBY**

Mirosław Legutko