



UCHWAŁA NR 50.124.9.2022

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 6 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ustronie Morskie

Na podstawie art. 13 pkt 12 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Kuźmicka - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

pozytywnie z uwagami

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie na lata 2023 – 2032

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie na lata 2023-2032, w tym z załączonego wykazu przedsięwzięć oraz z prognozy kwoty długu. W przedłożonej do zaopiniowania prognozie zawarte są elementy określone w art. 226 ust.1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jej spłaty.

Projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej zawiera upoważnienia do zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Dodatkowo, zgodnie z art. 228 ust. 2 ww. ustawy uwzględnia upoważnienia dla organu wykonawczego do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań w zakresie realizacji wieloletnich przedsięwzięć. W świetle ostatnio przywołanego przepisu nie zamieszczono także fakultatywnego upoważnienia dla organu wykonawczego dot. możliwości przekazania uprawnień w przedmiocie realizacji umów wieloletnich do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego (art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy

¹ Dz. U z 2022 r. poz. 1668.

² Dz. U z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

o finansach publicznych). Skład Orzekający zwraca uwagę na treść § 7 projektu uchwały, wedle którego Rada upoważniła Wójta do „dokonywania zmian wieloletniej prognozy finansowej w zakresie środków otrzymanych z Funduszu Pomocy”. **W ocenie Składu Orzekającego taki zapis wymaga doprecyzowania poprzez wskazanie o jaki Fundusz Pomocy chodzi oraz na jakiej podstawie prawnej Rada dokonuje takiego upoważnienia. Należy mieć także na uwadze, że Rada działając na podstawie art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa³ udzieliła organowi wykonawczemu upoważnienia do m.in. zmian budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej – jeżeli zmiany są związane z realizacją zadań mających na celu pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.**

Załącznik nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych. **Skład Orzekający zauważa, że w następujących przedsięwzięciach kwota zobowiązań przekracza sumę kwot wydatków w latach 2023-2032⁴:**

a) poz. 1.3.1 (wydatki bieżące):

- „opłaty stanowiące czynsz dzierżawny (...)” suma wydatków w latach 2023-2025 wynosi 105 000, zł a kwota zobowiązań to 140 000,00 zł,
- „opracowanie miejscowego planu zagospodarowania (...)” suma wydatków to 190 000,00 zł a kwota zobowiązań to 540 200,00 zł,
- „strategia rozwoju ponadlokalnego (...)” kwota wydatków to 29 699,00 zł a kwota zobowiązań 39 599,00 zł,
- „system informacji prawnej lex” kwota wydatków to 27 342,00 zł a kwota zobowiązań to 41 013,00 zł,
- „ubezpieczenie mienia gminy” kwota wydatków to 196 000,00 zł a kwota zobowiązań to 294 000,00 zł,

b) poz. 1.3.2 (wydatki majątkowe):

- „budowa świetlicy w Sianożętach” kwota wydatków to 70 000,00 zł a kwota zobowiązań to 995 000,00 zł,
- „przebudowa drogi gminnej w Rusowie” kwota wydatków to 1 000 000,00 zł a kwota zobowiązań to 1 020 000,00 zł,
- „przebudowa i rozbudowa amfiteatru” kwota wydatków to 9 500 000,00 zł a kwota zobowiązań to 10 000 000,00 zł,
- „przebudowa ul. Wrzosowej (...)” kwota wydatków to 60 000,00 zł a zobowiązań to 150 000,00 zł,

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.

⁴ co do zasady kwoty zobowiązań nie mogą być wyższe niż suma wydatków w poszczególnych latach, żeby nie dawać podstaw do przyjęcia twierdzenia, że organ wykonawczy zaciągnął zobowiązania ponad stan środków zabezpieczonych w budżecie.

- „remont ul. Leśnej (...)” kwota wydatków to 100 000,00 zł a kwota zobowiązań to 324 000,00 zł,
- „rozbudowa drogi (...)” kwota wydatków to 12 470 200,00 zł a kwota zobowiązań to 17 250 000,00 zł,
- „sporządzenie inwentaryzacji wraz z oceną stanu technicznego (...)” kwota wydatków to 100 000,00 zł a kwota wydatków to 250 000,00 zł.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika ponadto, że w latach 2023–2032 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. **Przy czym Skład Orzekający wskazuje, że w 2024 r. przedmiotowa relacja (tzw. reguła wydatkowa) jest naruszona gdyż dochody bieżące wynoszą 38 784 950,00 zł a wydatki bieżące to 39 039 450,00 zł (różnica stanowiąca deficyt operacyjny to 254 500,00 zł). Kwota tego deficytu w projekcie wpf to poz. 7.1 a z uwagi na to, że gmina nie wskazała jakiegokolwiek kwoty angażowanych w tym roku przychodów to poz. 7.2 jest tej samej wysokości. Dlatego Skład Orzekający stwierdza, że pomimo zachowanie przez gminę relacji z ww. art. 242 umożliwia art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁵, zgodnie z którym „w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach”. Bez tej regulacji przedmiotowa relacja byłaby naruszona.**

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie przyjęto założenie, że w 2023 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu nastąpi z wolnych środków a w latach 2024-2027 spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie środkami stanowiącymi w poszczególnych latach osiągnane nadwyżki budżetowe.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany, jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Gminę Ustronie Morskie dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, a także wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, których uzyskanie obarczone jest ryzykiem (zwłaszcza w latach 2023-2031 kiedy gmina zaplanowała z tego tytułu uzyskanie środków w łącznej wysokości 28 678 780,00 zł), a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1927

W zakresie prawidłowości kwoty długu Skład Orzekający wskazuje, że na stronie 6 objaśnień wskazano, że na koniec 2022 r. kwota długu wyniesie 953 400,00 zł a nie jak wskazano w kolumnie „wykonanie 2022” 1 353 400,00 zł. W tej kolumnie poz. 5.1 wynosi 850 000,00 zł a powinna wedle objaśnień 1 250 000,00 zł. Aktualizacja danych w kolumnie „wykonanie 2022” pozwoli na przyjęcie prawidłowości kwoty długu wykazanej w poz. 6 na koniec 2023 r. w wysokości 5 000 000,00 zł.

Analogicznie jak w przypadku projektu budżetu gdzie Skład Orzekający wskazał w opinii na błędy natury pisarsko-rachunkowej wynikające z braku dolożenia należytej staranności przy sporządzaniu projektu w sporządzonym do niego uzasadnieniu – tak i w tym przypadku w ocenie Składu Orzekającego tej należytej staranności nie dolożono przy sporządzaniu objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej. Wskazują na to następujące okoliczności:

- 1) na stronie 2 wskazano w zakresie reguły z art. 242 ustawy o finansach publicznych, że „od roku 2024 ponownie wystąpi dodatnia nadwyżka operacyjna” – to stwierdzenie już samo w sobie jest wewnętrznie sprzeczne jeśli mówimy o nadwyżce operacyjnej to jest ona z natury rzeczy wartością dodatnią ale co do tego roku to nie jest to twierdzenie prawdziwe gdyż przewiduje się w nim osiągnięcie deficytu operacyjnego w wysokości – 254 000,00 zł,
- 2) na stronie 4 w pierwszym zdaniu wskazano, że „wpływy z podatków i opłat zostały ustalone w 2023 roku w wysokości 21.090.165,00 zł (w 2021 wynosiły 20.430.193,32 zł) w tym podatek od nieruchomości w 2022 r. to kwota 12.259.169,00 w kwocie 11.433.951,32,00 zł. W dalszych lata podatek od nieruchomości planuje się w wysokości obecnej”. Skład Orzekający popadł w wątpliwość gdyż nie tylko nie wie co miałyby wynikać z tych objaśnień lecz także w jaki sposób miałyby one uzasadnić przewidzianą do uzyskania kwotę dochodów z podatku od nieruchomości w wysokości 13 734 300,00 zł,
- 3) na stronie 5 w pierwszym wersie wskazano kwotę dotacji i dofinansowań w kwocie 29 559 352,94 zł – podczas gdy powinna ona wynosić 29 529 352,94 zł; ponadto w pkt. 2.1 ponownie wskazano nieprawidłową kwotę wydatków bieżących w 2023 r. – co dziwi o tyle, że na tej samej stronie trzy linijki tekstu wyżej kwota ta została wykazano prawidłowo,
- 4) na stronie 6 objaśnień w pkt 3 (przychody, rozchody i obsługa długu) wskazano w ppkt. 4, że źródłem przychodów będzie m.in. sprzedaż innych papierów wartościowych – co jest niezgodne z §3 uchwały w sprawie projektu budżetu na rok 2023, który wskazuje, że przedmiotowym źródłem będą zaciągane kredyty i pożyczki,
- 5) również na stronie 6 wskazano w zestawieniu tabelarycznym, że spłata zaciąganego w 2023 r. zobowiązania na 5 000 000,00 zł nastąpi w latach 2024-2027 (co potwierdza w tym okresie poz. 5.1 w projekcie wpf) – podczas gdy nad tym zestawieniem wyjaśniono, że „w latach 2025-2033 rozchody obejmują spłatę nowych planowanych kredytów lub obligacji” oraz „w roku 2023 zaplanowano zaciągnięcie nowego zobowiązania a na lata 2025-2032 zaplanowano jego spłatę”.

Takie opisy spowodowały powstanie wątpliwości po stronie Składu Orzekającego gdyż nie dość, że gdzieś gminie „uciekł” rok 2024 w spłacie zaciąganego w 2023 r. zobowiązania a ponadto sama gmina wskazuje powyżej dwa różne okresy do których miałyby obowiązywać wieloletnia prognoza finansowa (tj. do 2032 r. lub do 2033 r.). Stopień wadliwości zestawienia tabelarycznego na tej stronie objaśnień wynika także z tego, że kolumna „kwota długu” zawiera nie jego kwoty w poszczególnych latach tylko wydatki na jego obsługę,

- 6) na stronie 7 objaśnień (w pkt. 5 obsługa długu) wskazano w ujęciu tabelarycznym kwotę rozchodów w wysokości 953 400,00 zł (bez wskazania jakiego roku dotyczy), natomiast w kolumnie „kwota odsetek w 2022 r.” wskazano kwotę 52 000,00 zł w sytuacji kiedy taka kwota wydatków na obsługę długu jest przewidziana w 2023 roku (wedle kolumny „wykonanie 2022 r.” przedmiotowe wydatki stanowią kwotę 48 553,26 zł,
- 7) w 2023 r. przewidziano do uzyskania dochody z podatku od nieruchomości w wysokości 13 734 300,00 zł podczas gdy z kolumny wykonanie 2022 wynika kwota 9 929 846,01 zł. Jest to wzrost o 38%, który nie wynika z objaśnień wskazujących, że „przedłożone nowe stawki na 2023 r. Radzie Gminy zostały odrzucone”,
- 8) w 2023 r. przewidziano w poz. 1.2.2 (dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje) uzyskanie kwoty 29 529 352,94 zł podczas gdy wykonanie 2022 r. to kwota 716 344,92 zł a plan III kwartału tego roku to 8 947 124,08 zł. Należy również zwrócić uwagę na wykonanie tych dochodów w latach 2019-2021, które wynosiło od 1 075 974,40 zł do 2 828 397,90 zł. W objaśnieniach gmina nie powiązuje kwot zamierzonego do uzyskania dofinansowania ze źródłami, z których zamierza je pozyskać – w objaśnieniach wskazała w tym zakresie m.in., że „trudno było zaplanować wszystkie przedsięwzięcia w podziale na dofinansowania ze środków bezzwrotnych i na finansowane z budżetu Gminy Ustronie Morskie”. Tym samym nie sposób ocenić czy kwota przewidzianych dochodów z tego tytułu w 2023 r. jest realna zwłaszcza jeśli uwzględni się, że jest ona ponad czterdziestokrotnie większa niż przewidywane obecnie wykonanie bieżącego roku.

W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń prognozy i na tej podstawie wprowadzania ewentualnych korekt planowanych wielkości, co pozwoli na zachowanie realistyczności danych w niej zawartych, zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający z uwagi na wskazane powyżej nieścisłości zwraca uwagę władz gminy na wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2018 r.⁶, w którym sąd wskazał, że: *„Wskazanie danych jakie powinny znaleźć się w Wieloletniej Prognozie Finansowej nie jest wyczerpujące, a jej zawartość i szczegółowość zależy od ustaleń konkretnych jednostek. WPF*

⁶ sygn. akt I SA/Bd 348/18

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. Oczywistym jest, że jako plan, podlegać może dynamicznym zmianom, współkształtującym jego treść. WPF nie może być jednak dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych, dla której jest tworzona”.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartą w niej prognozę kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania i mając na względzie powyższe, Skład postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w zw. z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binaś

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

⁷ Dz. U z 2022 r. poz. 902.