

Uchwała nr 73/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 października 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 41.IX.2024 z dnia 4 września 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2024–2043

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. 1465), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 41.IX.2024 z dnia 4 września 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2024–2043 — 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 Jeleniej Góry nr 41.IX.2024 z dnia 4 września 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2024–2043 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 5 września 2024 roku.

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

Podczas sesji w dniu 4 września 2024 r. Rada Miejska Jeleniej Góry dokonała zmian w budżecie 2024 r. oraz zmian w wieloletniej prognozie finansowej.

Uchwałą nr 40.IX.2024 w sprawie zmian budżetu na 2024 rok Rada Miejska Jeleniej Góry dokonała zmian budżetu 2024 r. polegających m.in. na zmniejszeniu deficytu budżetu o kwotę 16.548.718,23 zł do kwoty 114.082.240,42 zł, zmniejszeniu przychodów o kwotę 16.548.718,23 zł do kwoty 123.652.749,42 zł, w tym ujęto kwotę 7.563.000,00 zł przychodów z tytułu pierwszej transzy kredytu planowanego do zaciągnięcia w 2024 r. w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Uchwałą nr 41.IX.2024 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2024–2043 Rada Miejska wprowadziła zmiany w wieloletniej prognozie finansowej (załącznik nr 1 do uchwały), zwanej dalej „WPF”, które polegały m.in. na zmianie w latach 2024–2027 kwot dochodów, wydatków, wyniku budżetu, przychodów, kwoty długu. W latach 2025–2027 wynik budżetu został obniżony: w 2025 r. — o 43.749.813,67 zł (z kwoty –734.891,72 zł), w 2026 r. — o 65.723.236,23 zł (z kwoty –2.885.957,22 zł), w 2027 r. — o 41.188.556,30 zł (z kwoty 2.952.921,40 zł). Przychody budżetu z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych w roku 2025 zostały zwiększone o 43.173.199,67 zł (z kwoty 3.646.619,50 zł), a w latach 2026 i 2027 zostały wprowadzone w kwotach, odpowiednio, 65.723.236,23 zł i 41.188.556,30 zł. Zmianie uległy także rozchody z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych w latach 2029–2049. Tym samym WPF została wydłużona do 2049 roku. Kwota długu na koniec 2024 r. uległa zmniejszeniu o 31.663.000,00 zł (z kwoty 360.311.479,35), a zwiększeniom na koniec 2025 r. o 11.510.199,67 zł (z kwoty 356.796.298,85 zł), na koniec 2026 r. o 77.233.435,90 zł (z kwoty 355.804.498,85 zł), na koniec 2027 r. o 118.421.992,20 zł (z kwoty 350.812.698,85 zł).

Z objaśnień do WPF, stanowiących załącznik nr 3 do przedmiotowej uchwały, wynika, że w latach 2024–2027 zaplanowano przychody z kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym na kwotę 157.647.992,20 zł, z tego w 2024 r. — 7.563.000,00 zł, w 2025 r. — 43.173.199,67 zł, w 2026 r. — 65.723.236,23 zł, w 2027 r. — 41.188.556,30 zł. Spłatę kredytu zaplanowano w latach 2030–2049.

Wskutek wprowadzonych zmian deficyt budżetu w 2025 r. wynosi 44.484.705,39 zł, w 2026 r. wynosi 68.609.193,45 zł, w 2027 r. wynosi 38.235.634,90 zł. Przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów

wartościowych wynoszą: w 2025 r. — 46.819.819,17 zł, w 2026 r. — 65.723.236,23 zł, w 2027 r. — 41.188.556,30 zł. Rozchody z tytułu spłaty rat kredytów, pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wynoszą: w 2025 r. — 7.161.800,00 zł, w 2026 r. — 991.800,00 zł, w 2027 r. — 4.991.800,00 zł. W kolejnych latach rozchody z tego tytułu zaplanowano w kwotach:

- 2028 r. — 25.451.523,00 zł,
- 2029 r. — 31.980.692,00 zł,
- 2030 r. — 31.127.383,98 zł,
- 2031 r. — 32.447.348,55 zł,
- 2032 r. — 30.729.447,05 zł,
- 2033 r. — 42.152.303,30 zł,
- 2034 r. — 40.552.303,30 zł,
- 2035 r. — 33.290.851,30 zł,
- 2036 r. — 32.473.411,30 zł,
- 2037 r. — 12.773.411,30 zł,
- 2038 r. — 14.173.411,30 zł,
- 2039 r. — 18.773.411,30 zł,
- 2040 r. — 18.773.411,30 zł,
- 2041 r. — 19.773.411,30 zł,
- 2042 r. — 19.773.411,30 zł,
- 2043 r. — 19.628.411,30 zł,
- 2044 r. — 9.273.411,30 zł,
- 2045 r. — 9.273.411,30 zł,
- 2046 r. — 9.273.411,35 zł,
- 2047 r. — 8.828.528,96 zł,
- 2048 r. — 6.288.928,96 zł,
- 2049 r. — 2.422.856,30 zł.

Kwota długu po zmianach wynosi: na koniec 2024 r. — 328.648.479,35 zł, na koniec 2025 r. — 368.306.498,52 zł, na koniec 2026 r. — 433.037.934,75 zł, na koniec 2027 r. — 469.234.691,05 zł.

Z objaśnień do WPF wynika, że w zakresie planowanych rozchodów od 2025 r. „dostosowano intensywność spłat do wskaźników obsługi zadłużenia wyliczonych dla Miasta, możliwości finansowych Miasta w poszczególnych latach oraz terminów wykupów poszczególnych emisji papierów wartościowych i harmonogramów spłat rat kapitałowych pożyczek zaciągniętych w latach następnych [...]. W ramach przewidzianych kwot do spłat w latach 2025–2043 w uzgodnieniu z instytucjami emitującymi papiery wartościowe w miarę możliwości będą dokonywane wcześniejsze wykupy dostosowane do możliwości finansowych Miasta lub wydłużenie terminu wykupu. Miasto jest w trakcie negocjacji dotyczących restrukturyzacji obecnego zadłużenia, w celu zamiany obligacji na korzystniejszą formę zobowiązania w postaci kredytu lub pożyczki”.

W dniu 23 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęły umowy z tytułu zaciągniętych przez Miasto Jelenia Góra kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji. W dniu 24 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęło ponadto pismo Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 23 września 2024 r. znak FB.3021.29.2024, zawierające „zestawienie z terminami spłat rat od zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji”. Z zestawienia tego wynika, że zgodnie z zawartymi dotychczas umowami harmonogram spłaty rat kredytów, pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych przedstawia się następująco:

- 2025 r. — 31.661.800,00 zł,
- 2026 r. — 21.191.800,00 zł,
- 2027 r. — 25.191.800,00 zł,
- 2028 r. — 25.451.523,00 zł,
- 2029 r. — 34.980.692,00 zł,
- 2030 r. — 38.127.383,98 zł,
- 2031 r. — 29.447.348,55 zł,
- 2032 r. — 8.729.447,05 zł,
- 2033 r. — 39.152.303,30 zł,
- 2034 r. — 28.352.303,30 zł,
- 2035 r. — 18.290.851,30 zł,

- 2036 r. — 12.773.411,30 zł,
- 2037 r. — 12.773.411,30 zł,
- 2038 r. — 14.173.411,30 zł,
- 2039 r. — 18.773.411,30 zł,
- 2040 r. — 18.773.411,30 zł,
- 2041 r. — 19.773.411,30 zł,
- 2042 r. — 19.773.411,30 zł,
- 2043 r. — 19.628.411,30 zł,
- 2044 r. — 9.273.411,30 zł,
- 2045 r. — 9.273.411,30 zł,
- 2046 r. — 9.273.411,35 zł,
- 2047 r. — 8.828.528,96 zł,
- 2048 r. — 6.288.928,96 zł,
- 2049 r. — 2.422.856,30 zł.

Wykazane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych w WPF są niższe od wielkości wynikających z pisma Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 23 września 2024 r. w latach 2025, 2026, 2027, 2029 i 2030 o kwoty:

- 2025 r. — 24.500.000,00 zł,
- 2026 r. — 20.200.000,00 zł,
- 2027 r. — 20.200.000,00 zł,
- 2029 r. — 3.000.000,00 zł,
- 2030 r. — 7.000.000,00 zł.

Powyższe oznacza, że w latach 2025, 2026, 2027, 2029 i 2030 wielkości spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wykazanych w WPF są znacząco niższe w stosunku do harmonogramu spłat wynikającego z zaciągniętych zobowiązań. W ocenie Kolegium Izby wykazanie rozchodów budżetu tak znacząco odbiegających od harmonogramu spłat oznacza nieprawidłowe planowanie. Wskazać należy, że kwota długu na koniec 2024 r. wynosi 328.648.479,35 zł, a po uwzględnieniu kolejnych transz planowanego kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na koniec 2027 r. wynosi 469.234.691,05 zł (wzrost o 43% w stosunku do 2024 r.). Przy tak istotnym wzroście zadłużenia nie zaplanowano proporcjonalnego wzrostu wydatków z tytułu obsługi długu. Niedoszacowanie wydatków związanych z obsługą długu wpływa w kolejnych latach na wielkości nadwyżek operacyjnych (różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), o których mowa w art. 242 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.”. Wykazanie rozchodów budżetu zgodnie z harmonogramem spłat oznacza niespełnienie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w latach 2025, 2026, 2027, 2029 i 2030.

W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele Miasta Jeleniej Góry, którzy omówili założenia dotyczące planowanej restrukturyzacji długu.

W ocenie Kolegium Izby przyjęta wieloletnia prognoza finansowa nie jest realistyczna w zakresie przyjętych w załączniku nr 1 do uchwały spłat rat kredytów, pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych. Przyjęte w tym zakresie wielkości nie wynikają z zawartych umów dotyczących zaciągniętych zobowiązań. Narusza to w sposób istotny art. 226 ust. 1 u.f.p., z którego wynika wprost, że wieloletnia prognoza finansowa 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 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.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Jeleniej Góry 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