

Uchwała Nr 16/2017

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 26 września 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Bodzentynie Nr X/61/2017 w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2017-2030

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura - sprawozdawca, Ireneusz Piasecki,

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 poz. 446 ze zm.)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Rady Miejskiej w Bodzentynie Nr X/61/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2017-2030 z powodu naruszenia art. 94 ust. 1 i art. 226 ust. 1 pkt 6a oraz art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U z 2016 r. poz. 1870 ze zm).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Bodzentynie Nr X/61/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2017- 2030 doręczona została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w wersji elektronicznej w dniu 05.09.2017 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 w/w ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W ramach tego postępowania Kolegium RIO w Kielcach dokonało analizy uchwały Nr X/61/2017 uwzględniającej następujące uchwały i sprawozdania:

- uchwały budżetowej Gminy Bodzentyn na 2017 rok podjętej przez Radę Miejską w Bodzentynie oraz wszystkich dokonanych przez ten organ w 2017 roku zmian tej uchwały w tym w szczególności dokonanych uchwałą Nr X/60/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2017 r. , która podjęta została przez Radę Miejską w Bodzentynie na tej samej sesji co uchwała Nr X/61/2017

- uchwały Nr XII/118/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2015- 2029. W uchwale tej w prognozie długu wykazany został w kol. 6 dług w 2015 roku w kwocie 16.397.815,20 zł z okresem jego całkowitej spłaty do 2029 roku (kol. 14.1). Z objaśnień do w/w uchwały wynikało, że Gmina Bodzentyn zamierza zaciągnąć kredyt konsolidacyjny w kwocie 14.778.606,63 zł, którego całkowita spłata nastąpiłaby w 2029 roku. A zatem o 7 lat dłużej w stosunku do poprzedniej zmiany uchwały w sprawie w.p.f. założono spłatę długu Gminy Bodzentyn, zmieniły się również w każdym roku objętym prognozą długu rozchody budżetowe przeznaczone na spłaty kredytów oraz koszty obsługi długu. W związku z konsolidacją zadłużenia i wydłużeniem okresu spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek założony został wzrost wydatków na obsługę długu o 5.471.883 zł.

W dniu 04.12.2015 r. uchwałą Nr 99/II/2015 w sprawie opinii o możliwości spłaty kredytu konsolidacyjnego przez Gminę Bodzentyn VIII Skład Orzekający RIO w Kielcach pozytywnie zaopiniował możliwość spłaty tego kredytu.

- sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec II kwartału 2017 roku – w którym wykazano dług w łącznej wysokości 16.175.749,78 zł w tym kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 15.700.034,45 zł, kredyty krótkoterminowe 500.034,45 zł i zobowiązania wymagalne 475.715,33 zł. Zobowiązania wymagalne wystąpiły również na koniec 2015 i 2016 roku.

- sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2016 roku, w którym wykazano dług w łącznej wysokości 16.226.072,25 zł w tym kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 15.600.000 zł i zobowiązania wymagalne 626.072,25 zł.

- sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2015 roku, w którym wykazano dług w łącznej wysokości 16.832.988,27 zł w tym kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 16.340.945,20 zł i zobowiązania wymagalne 492.043,07 zł.

Na podstawie analizy uchwały Nr X/61/2017 uwzględniającej w/w uchwały i sprawozdania

po wysłuchaniu wyjaśnień przedstawicieli Gminy Bodzentyn Kolegium RIO w Kielcach wskazuje, co następuje:

Uchwałą Rady Miejskiej w Bodzentynie Nr X/61/2017 w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bodzentyn na lata 2017- 2030 wydłużony został o 3 lata okres objęty tą prognozą. W objaśnieniach do w/w uchwały brak jest informacji o przyczynach wydłużenia w.p.f..

Jednak z analizy załącznika Nr 1 do w/w uchwały Nr X/61/2017 wynika, że w latach 2017-2033 zaplanowane zostały wydatki na poręczenia na łączną kwotę 26.077.437,62 zł. – co potwierdzają dane liczbowe dotyczące wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji wykazane w załączniku Nr 1 do w/w uchwały Nr X/61/2017 w kolumnie 2.1.1. dotyczącej okresu 2017- 2033.

Z załącznika Nr 1 do w/w uchwały Nr X/61/2017 wynika również to, że w ocenie Rady Miejskiej w Bodzentynie wszystkie zaplanowane wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji podlegać mogą wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - co potwierdzają dane liczbowe wykazane w kolumnie 2.1.1.1 dotyczącej okresu 2017- 2033

W objaśnieniach brak jest jakichkolwiek informacji na temat planowanych przez Gminę Bodzentyn wydatków na poręczenia na tak znaczną kwotę. Nie wiadomo więc z jakim zobowiązaniem związane są te wydatki i jaki podmiot jest beneficjentem poręczeń skutkujących w latach 2017-2033 potencjalnym obciążeniem budżetu Gminy na łączną kwotę 26.077.437,62 zł.

Obecni na posiedzeniu Kolegium w dniu 26 września 2017 r. przedstawiciele Gminy Bodzentyn wyjaśnili m.in., że zaplanowane w w/w uchwale wydatki na poręczenia powiązane są z pożyczką jaką zamierza zaciągnąć spółka komunalna Gminy realizująca zadania własne gminy z zakresu dostarczania wody i oczyszczania ścieków. Spółka ta zaplanowała realizację zadania, którego koszty kształtują się na poziomie 61 mln. złotych z czego około 40 mln. złotych ma pochodzić z dofinansowania ze środków UE a około 21 mln. złotych ma stanowić wkład własny spółki sfinansowany pożyczką z WFOŚiGW. Zabezpieczeniem spłaty tej pożyczki na łączną kwotę 26 mln. złotych ma być poręczenie udzielone przez Gminę Bodzentyn.

Kolegium RIO w Kielcach ustaliło, że poręczenie to nie zostało zaplanowane w uchwale budżetowej Gminy Bodzentyn na 2017 rok. W uchwale tej z uwzględnieniem wszystkich dokonanych jej zmian (w tym w szczególności zmiany dokonanej uchwałą Nr X/60/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r.) Rada Miejska w Bodzentynie nie zamieściła żadnych postanowień dotyczących nowych poręczeń planowanych do udzielenia w 2017 r. W szczególności nie została określona łączna kwota poręczeń planowanych do zrealizowania w 2017 r. ani też termin udzielenia tych poręczeń. W uchwale X/60/2017 zmieniającej budżet zaplanowane zostały jedynie wydatki z tytułu poręczeń na łączną kwotę 13.062,01 zł.

Odnosząc się do tych ustaleń Kolegium RIO w Kielcach wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego co do zasady mogą udzielać poręczeń jednakże w tym celu muszą spełnić wszystkie warunki określone ustawą o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 94 tej ustawy

1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej.

2. Poręczenia i gwarancje, o których mowa w ust. 1, są terminowe i udzielane do określonej kwoty.

Planując w wieloletniej prognozie finansowej potencjalne wydatki z tytułu poręczeń Gmina Bodzentyn powinna więc była również w uchwale budżetowej na 2017 rok określić łączną (maksymalną) kwotę poręczenia z jakim wiązać się będą wydatki na poręczenia zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej w latach 2017-2033 oraz termin w jakim poręczenie Gminy zabezpieczać będzie wykonanie zobowiązania zaciąganego przez beneficjenta poręczenia (z analizowanej uchwały wynika, że aż do 2033 roku obowiązywać będzie poręczenie Gminy).

Skoro w uchwale budżetowej Gminy Bodzentyn na 2017 rok (z uwzględnieniem jej zmian) Rada Miejska nie określiła żadnej kwoty, do której mogą zostać udzielone w 2017 roku nowe poręczenia to zaplanowanie w uchwale Nr X/61/2017 wydatków na poręczenia nastąpiło z naruszeniem art. 94 w/w ustawy o finansach publicznych.

Ponadto z analizowanej uchwały Nr X/61/2017 wynika, że wszystkie wydatki na poręczenia zaplanowane w okresie 2017-2033 podlegać będą wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Nie wiadomo jednak jest na czym oparte zostały te założenia Rady Miejskiej w Bodzentynie i czy są one realistyczne – i to zarówno na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych jak i na gruncie sytuacji finansowej gminy Bodzentyn.

Zgodnie z dyspozycją art. 226 ust. 1 tej ustawy wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej 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. 240 b ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium brak jest możliwości stwierdzenia realistyczności zachowania relacji, o których mowa w w/w przepisie bez wskazania przez Radę Miejską w Bodzentynie udokumentowanych podstaw takiego założenia, iż wydatki na poręczenia zaplanowane w okresie 2017-2033 rzeczywiście podlegać mogą wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Tym bardziej niezbędne jest wykazanie przez Radę Miejską podstaw tego założenia, że Gmina Bodzentyn sama od lat nie ma płynności finansowej. Wskazują na to permanentnie występujące zobowiązania wymagalne i to występujące pomimo zrealizowania kosztownej operacji finansowej na

długu Gminy polegającej na wydłużeniu okresu jego spłaty – co wg założeń z 2015 r. spowodować ma wzrost wydatków na obsługę długu o 5.471.883 zł.

Na gruncie ustawy i finansach publicznych wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych podlegać mogą poręczenia udzielane wyłącznie samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 – na warunkach określonych w art. 243 ust. 3 pkt 2 w/w ustawy o finansach publicznych.

Należy jednak uwzględnić ograniczenie czasowe możliwego wyłączenia stosowania wskaźnika kwoty długu, którego nie stosuje się po upływie 90 dni od zakończenia programu, projektu lub zadania i otrzymania refundacji i to w odniesieniu do całej kwoty poręczanego zobowiązania (a nie tylko kwoty nominalnej). W ocenie Kolegium brak ograniczenia czasowego wyłączenia w stosunku do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy nie ma zastosowania do poręczanych odsetek (z tego powodu, że z art. 243 ust. 3 wynika, że wyłączeniu bez limitu czasowego mogą podlegać odsetki tylko od tych zobowiązań, o których mowa w pkt 1 i 1a).

Z kolei wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 3 a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w ogóle nie podlegają poręczane przez j.s.t. zobowiązania finansowe innych podmiotów.

Z analizy uchwały Nr X/61/2017 dokonanej przez Kolegium wynika, iż brak możliwości wyłączenia planowanych wydatków na poręczenia z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych spowoduje w latach 2023 - 2027 niespełnienie relacji o jakiej mowa w art. 243 ust. 1 w/w ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Taka sytuacja z kolei spowodowałaby brak możliwości w tych latach uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej oraz budżetu Gminy Bodzentyn – co prowadziłoby do konieczności wdrożenia sankcji określonych w art. 240 a i 240 b w/w ustawy o finansach publicznych.

A zatem zaplanowanie wydatków na poręczenia skutkujących w latach 2017-2033 potencjalnym obciążeniem budżetu Gminy na łączną kwotę 26.077.437,62 zł wymaga nie tylko spełnienia wymogów formalnych określonych w art. 94 ustawy o finansach publicznych ale przede wszystkim wymaga wnikliwej analizy finansowej pozwalającej realistycznie prognozować z uwzględnieniem w/w norm prawnych (zwłaszcza art. 243 u.f.p.) obowiązujących Gminę że udzielenie poręczenia o tak znacznej wartości nie doprowadzi do powstania zagrożeń o których mowa w art. 240 a i 240 b w/w ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo wskazać należy na występujące w załączniku Nr 1 do w/w uchwały Nr X/61/2017 błędne dane liczbowe dotyczące przychodów budżetowych w tym przychodów finansujących deficyt 2017 r. . (kolumna 4.2.1 jest kwota 0 zł powinno być 235.000 zł., oraz kolumna 4.3.1. jest 2.535.000 zł powinno być 2.300.000 zł)

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium