

Uchwała Nr 16/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 5 czerwca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr IX/60/2019 Rady Gminy Piekoszów z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2019-2030

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: 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 (Dz. U. z 2016 r. poz.561 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz.506 t.j.)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Nr IX/60/2019 Rady Gminy Piekoszów z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie zmiany Wieloletniej prognozy finansowej Gminy Piekoszów na lata 2019 – 2030 z powodu naruszenia art. 89 ust. 1 pkt 3 i art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 poz.869).

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Nr IX/60/2019 Rady Gminy Piekoszów z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2019 – 2030 doręczona została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w wersji elektronicznej w dniu 09.05.2019 roku. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 w/w ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała Nr IX/60/2019 została objęta postępowaniem nadzorczym.

W ramach tego postępowania w związku z badaniem uchwały Nr IX/60/2019 Kolegium RIO w Kielcach zapoznało się także z następującymi uchwałami, sprawozdaniem, dokumentami i informacjami:

- uchwałą Nr IX/59/2019 z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Piekoszów na 2019 rok
- informacją o wyniku budżetu planowanym w uchwale budżetowej Gminy Piekoszów na 2019 rok Nr III/20/2018 z 20 grudnia 2018 r. oraz z załącznikiem Nr 5 do tej uchwały
- uchwałą Nr IX/58/2019 Rady Gminy Piekoszów z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania , nabywania i wykupu
- uchwałą Nr VII/55/2019 z dnia 8 marca 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej prognozy finansowej Gminy Piekoszów na lata 2019 – 2030
- sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na 31.12.2018 r. i 31.03.2019 rok
- umową pożyczki z dnia 3 listopada 2014 r. obowiązującą do 2025 roku zawartą pomiędzy Skarbem Państwa i Wójtem Gminy Piekoszów w związku z realizacją przez Gminę Piekoszów programu postępowania naprawczego na lata 2014-2016 przyjętego zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy w Piekoszowie z dnia 30.07.2014 r. Nr LXV/441/2014

- pismem Wójta Gminy Piekoszów skierowanym do Ministerstwa Finansów z dnia 20 marca 2019 roku (znak FN.3051.3.2019.MSK) wraz z odpowiedzią na to pismo z dnia 28 marca 2019 roku (znak DG1.4781.25.2015).

I. Na podstawie analizy uchwały Nr IX/60/2019 uwzględniającej dane wynikające z w/w uchwał, dokumentów i informacji po wysłuchaniu wyjaśnień przedstawicieli Gminy Piekoszów Kolegium RIO w Kielcach dokonało następujących ustaleń:

Uchwałą Nr IX/60/2019 Rady Gminy Piekoszów z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2019 – 2030 dokonano następujących zmian w stosunku do poprzedniej uchwały Nr VII/55/2019 w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2019 – 2030:

- zmniejszone zostały planowane na 2019 rok dochody i wydatki budżetowe w rezultacie czego zmniejszona została o kwotę 1.374.901,04 zł planowana na 2019 rok nadwyżka budżetowa z kwoty 1.674.905,04 zł do kwoty 300.004 zł. Nadal jednak dodatni jest wynik budżetu Gminy planowany na 2019 rok (nadwyżka budżetowa w kwocie 300.004 zł).

- zwiększone zostały z kwoty 2.325.094 zł do kwoty 20.227.000 zł planowane przychody budżetu 2019 r.(zwiększenie przychodów o kwotę 17.901.905,04 zł) w tym zwiększone zostały o kwotę 1.374.905,04 zł przychody z wolnych środków (z kwoty 2.325.094,96 zł do kwoty 3.700.000 zł) i wprowadzone zostały nowe przychody finansowane z emisji papierów wartościowych w kwocie 16.527.000 zł

- kwota długu wykazana na koniec 2018 r. w kolumnie 6 załącznika Nr 1 w/w uchwale Nr IX/60/2019 wynosi 18.527.894 zł. Natomiast kwota długu wykazana na koniec 2019 r. w kolumnie 6 załącznika Nr 1 w/w uchwale Nr IX/60/2019 wynosi 14.527.890 zł.

- zadłużenie Gminy Piekoszów wykazane w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na 31.12.2018 r. i 31.03.2019 rok wynosiło 18.152.890 zł.

- zaplanowana do realizacji na 2019 rok łączna kwota rozchodów wynosi 20.527.004 zł (mimo tego, że kwota długu Gminy Piekoszów na koniec 2018 roku wynosiła 18.527.894 zł).

Na kwotę rozchodów 20.527.004 zł składają się:

a/ kwota 14.527.000 zł. wskazana w uchwale Nr IX/60/2019 jako kwota ustawowych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Kwota ta wykazana została w kolumnie 14.1 oraz kolumnie 5.1.1 i 5.1.2 załącznika Nr 1 do w/w uchwały Nr IX/60/2019.

Źródłem finansowania kwoty 14.527.000 zł są przychody z nowej emisji obligacji na kwotę 16.527.000 zł zaplanowanej również w załączniku Nr 3 do uchwały Nr IX/59/2019 oraz w uchwale Nr IX/58/2019 Rady Gminy Piekoszów z dnia 30 kwietnia 2019 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu w której wskazano jako cel tej emisji spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów pożyczki oraz wyemitowania obligacji

Kwota 14.527.000 zł odpowiada sumie rat kapitałowych zaplanowanych do spłaty na lata 2020-2025.

b/ kwota 4.000.004 zł przeznaczona na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczki oraz wyemitowanych obligacji kredytów i pożyczek oraz wykupy obligacji komunalnych budżetowych przypadających na 2019 rok. Rozchody w kwocie 4.000.004 zł. uwzględnione zostały też w uchwale Nr IX/59/2019 w łącznej kwocie rozchodów tj. kwocie 20.527.004 zł.

Źródłem sfinansowania tych rozchodów jest nadwyżka budżetowa w kwocie 300.004 zł oraz przychody z wolnych środków w kwocie 3.700.000 zł.

Kwota 4.000.004 zł. obliczona została jako różnica pomiędzy kwotą długu wykazaną na koniec 2018 r. w kolumnie 6 załącznika Nr 1 w/w uchwale Nr IX/60/2019 (która wynosi 18.527.894 zł.) i łączną kwotą spłat rat kapitałowych wynikającą z wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych (która w latach 2020- 2025 wynosić będzie 14.527.890 zł).

c/ kwota 2.000.000 zł przeznaczona na planowany wykup w 2019 roku obligacji Serii A 19 o wartości 750.000 zł i serii B19 o wartości 1.250.000 zł – co wynika z w/w uchwały Nr IX/58/2019. Źródłem sfinansowania tych rozchodów jest planowana w 2019 roku emisja obligacji (serii A 19 i B19 realizowanej w okresie tego samego roku budżetowego co wykup obligacji serii A 19 i B19 co wynika z w/w uchwały Nr IX/58/2019) .

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że w kwocie rozchodów 20.527.004 zł poza kwotą 14.527.000 zł. przeznaczoną na jednorazową spłatę rat kapitałowych wynikającą z wcześniej zaciągniętych zobowiązań przypadającą do realizacji w latach 2020- 2025 (mającą finansowanie z planowanej w 2019 roku emisji obligacji) oraz kwotą 4.000.004 zł przeznaczoną na spłatę rat kapitałowych wynikającą z wcześniej zaciągniętych zobowiązań przypadającą do realizacji w roku 2019 (mającą finansowanie z nadwyżki budżetowej i wolnych środków) zaplanowana została również kwota 2.000.000 zł przeznaczona na planowany wykup w 2019 roku obligacji w tej samej kwocie, która zwiększy dług Gminy Piekoszków w 2019 roku. Dług w tej kwocie zostanie zredukowany w ciągu roku w drodze realizacji wykupów obligacji serii A 19 i B19 o wartości 2.000.000 zł przypadających na 2019 rok.

Kolegium RIO w Kielcach przeanalizowało również postanowienia obowiązującej do 2025 roku umowy pożyczki z dnia 3 listopada 2014 r. zawartej pomiędzy Skarbem Państwa i Wójtem Gminy Piekoszków. Na podstawie tej umowy ustalono m.in., iż zgodnie z jej § 2 pkt 4 Gmina Piekoszków zobowiązana jest do niezaciągania w okresie spłaty pożyczki z budżetu Państwa nowych zobowiązań finansowych, w tym do nieemitowania obligacji bez uprzedniej pisemnej zgody Pożyczkodawcy. Do chwili obecnej Gmina Piekoszków nie otrzymała zgody na nową emisję obligacji – co potwierdzają w/w pismo Wójta Gminy Piekoszków skierowane do Ministerstwa Finansów z dnia 20 marca 2019 roku i otrzymana odpowiedź na to pismo z dnia 28 marca 2019 roku.

Kolegium oceniając w/w uchwałę przyjęło jednak założenie, iż obecnie w pełni możliwa jest zmiana umowy pożyczki (jeśli taka byłaby wola stron umowy) prowadząca do wyeliminowania z tej umowy § 2 pkt 4. Jedynie w okresie realizacji programu naprawczego (a więc w latach 2014-2016) istniała przeszkoda prawna w zakresie zmiany w tej części w/w umowy pożyczki. Gmina Piekoszków nie mogła bowiem - zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt 1 u.f.p. - zaciągać nowych zobowiązań finansowych celem finansowania planowanych inwestycji. Obecnie nie ma żadnych przeszkód prawnych aby strony w/w umowy dokonały jej zmiany - zwłaszcza jeśli jest to umotywowane możliwością zmniejszenia kosztów obsługi długu Gminy.

II. Odnosząc się do wyżej przedstawionych ustaleń faktycznych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa Kolegium RIO w Kielcach stwierdza , co następuje:

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

pkt 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;

Oceniając realistyczność założeń przyjętych w uchwale Rady Gminy Piekoszków Nr IX/60/2019 w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszków na lata 2019 –

2030 Kolegium RIO w Kielcach zobowiązane było do przeanalizowania prognoz przedstawionych w w/w W.P.F. w tym przede wszystkim prognoz dotyczących możliwości zwiększenia przychodów i rozchodów – gdyż tego głównie elementu budżetu 2019 r. dotyczyła przeprowadzona zmiana W.P. F.

Oceniając w szczególności w tym zakresie realistyczność W.P.F. Kolegium zobowiązane było do oceny prawidłowości oszacowania kwot przychodów i rozchodów (pod kątem wykluczenia ich przeszacowania lub ich niedoszacowania w kontekście sumy rat kapitałowych do realizacji w roku budżetowym i latach następnych wynikających z zaciągniętych zobowiązań).

Dokonana w oparciu o powyższą przesłankę ocena realistyczności założeń przyjętych w uchwale Rady Gminy Piekoszów Nr IX/60/2019 dotycząca planowanych przychodów i rozchodów sprowadza się do wniosku, że w tym zakresie w/w uchwała nie jest realistyczna.

Przeszacowany został bowiem (bezpodstawnie zawyżony) o kwotę 2.000.000 zł plan przychodów i rozchodów przypadających do realizacji w 2019 roku. Skoro kwota długu Gminy Piekoszów wykazana w uchwale Nr IX/60/2019 na koniec 2018 roku wynosiła 18.527.894 zł a zaplanowane do spłaty w latach 2020-2025 spłaty rat kapitałowych stanowiąc będą kwotę 14.527.000 zł. to w 2019 roku do spłaty przypadają raty kapitałowe wynikające z wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 4.000.004 zł. Prawidłowym źródłem finansowania spłat rat kapitałowych przypadających w 2019 roku jest w analizowanym stanie faktycznym nadwyżka budżetowa w kwocie 300.004 zł oraz przychody z wolnych środków w kwocie 3.700.000 zł. Te źródła finansowania są uwzględnione w uchwale Nr IX/59/2019.

A zatem wystarczającą (i zarazem realistyczną) kwotą pochodzącą z emisji obligacji na spłatę rat kapitałowych w 2019 i w okresie 2020-2025 jest kwota 14.527.000 zł (gdyż w 2019 r. spłaty rat kapitałowych i wykupy będą dokonywane z nadwyżki i wolnych środków).

Bez żadnej potrzeby zaplanowana została więc dodatkowo kwota 2.000.000 zł zwiększająca wartość emisji obligacji i o tę kwotę w ocenie Kolegium przychody z emisji obligacji są zawyżone. W konsekwencji bezpodstawnie zawyżone zostały też o kwotę 2.000.000 zł rozchody budżetowe planowane na 2019 rok finansowane z przychodów z emisji obligacji planowanej do realizacji w 2019 roku.

Fakt zawyżenia przychodów (wyemitowania bez żadnej potrzeby obligacji o wartości 2.000.000 zł) i tym samym zawyżenia o tę kwotę rozchodów potwierdza również uchwała Nr IX/58/2019 Rady Gminy Piekoszów w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania , nabywania i wykupu w której wskazano jako cel tej emisji spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczki oraz wyemitowania obligacji .

Zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2018 poz. 483 t.j.) jeżeli emitentem obligacji jest jednostka samorządu terytorialnego określenie celu emisji jest obowiązkowe a emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji obligacji na inny cel.

W uchwale Nr IX/58/2019 w § 2 wskazano, że celem planowanej emisji jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów , pożyczki oraz wyemitowanych obligacji na kwotę 16.527.000 zł.

Jednocześnie z uchwały tej wynika, że przychody z emisji obligacji w kwocie 2.000.000 (seria A19 i B19) przeznaczone zostaną na wykup w 2019 r. obligacji w seriach A19 i B19 w kwocie 2.000.000 zł. Świadczy to o tym, że kwota 2.000.000 zł była zupełnie zbędna, gdyż przypadające na 2019 spłaty rat kapitałowych mają w pełni zapewnione finansowanie w postaci nadwyżki i wolnych środków.

Z uwagi na powyższe w ocenie Kolegium przeszacowany (zawyżony) został plan przychodów budżetowych (i w konsekwencji również rozchodów) o kwotę 2.000.000 zł i tym samym uchwała Nr IX/60/2019 narusza art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

2/ Uchwała Nr IX/60/2019 narusza także art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z tym przepisem j.s.t. mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Zgodnie z uchwałą Nr IX/59/2019 spłaty rat kapitałowych i wykupy wynikające z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (zaciągniętych przed 2019 rokiem) przypadające do realizacji w 2019 r. w kwocie 4.000.004 zł. mają zapewnione finansowanie w postaci nadwyżki budżetowej w kwocie 300.004 zł oraz przychodów z wolnych środków w kwocie 3.700.000 zł.

Natomiast planowany również na 2019 rok rozchód (wykup obligacji w kwocie 2.000.000 zł) finansowany z zaplanowanych przychodów z tego źródła nie ma żadnego związku ze zobowiązaniami zaciągniętymi w latach poprzedzających dany rok budżetowy (2019). Rozchód ten jest powiązany z nowym zobowiązaniem finansowym planowanym do zaciągnięcia w bieżącym roku budżetowym to jest emisją w 2019 roku obligacji w łącznej kwocie 16.527.000 zł - a nie ze zobowiązaniem wcześniej zaciągniętym. W 2019 r. nastąpić ma emisja obligacji o seriach A19 i B19 w kwocie 2.000.000 zł (stanowiąca część emisji na łączną kwotę 16.527.000 zł). Potwierdza to też uchwała Rady Gminy Piekoszów w sprawie emisji obligacji Nr IX/59/2019, z której wynika, że przychody z emisji obligacji w kwocie 2.000.000 (seria A19 i B19) przeznaczone zostaną na wykup w 2019 r. obligacji w seriach A19 i B19 w kwocie 2.000.000 zł.

Przeznaczenie przychodów zaplanowanych na 2019 rok w kwocie 2.000.000 zł pochodzących z emisji obligacji przeprowadzanej w 2019 roku na rozchody przypadające do wykupu w tym samym roku budżetowym w kwocie 2.000.000 zł, (a więc na rozchody, które nie wynikają ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzedzających dany rok budżetowy (2019) ale wynikają ze zobowiązania zaciągniętego w tym samym - 2019 - roku budżetowym) narusza art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując powyższe ustalenia Kolegium RIO w Kielcach postanowiło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium 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 dani doręczenia.

Przewodniczący Kolegium