

Uchwała Nr 12/539/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 maja 2020 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIX/185/2020 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Miasta i Gminy Krotoszyn oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 5 maja 2020 r. Rada Miejska w Krotoszynie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b ustawy o samorządzie gminnym, art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 2 pkt 5, art. 32 ust. 1 i art. 33 pkt 2 ustawy o obligacjach postanowiła o emisji obligacji w kwocie 8.500.000 zł. Emisja obligacji nastąpi w 2020 roku i przeznaczona będzie zgodnie z § 3 na sfinansowanie w 2020 roku planowanego deficytu budżetu Gminy oraz sfinansowanie zadań inwestycyjnych wymienionych w załączniku nr 4 do uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 rok.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XIX/185/2020 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Miasta i Gminy Krotoszyn oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 27 maja 2020 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zasady zaciągania zobowiązań, w tym emisji obligacji uregulowane zostały w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 483, z późn. zm.). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „b” ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta. Uchwały te w myśl

art. 58 ust. 1 ustawy wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte oraz zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (ust 2). Przedmiotowa uchwała Rady, co wynika z postanowień § 6 ust. 2 tejsze uchwały oraz pisma Nr RM.0711.11.2020 Burmistrza z dnia 5 maja 2020 r. podjęta została w zgodzie z wymogami art. 58 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o obligacjach emitent może określić cel emisji. Jeżeli emitentem jest jednostka samorządu terytorialnego, związek tych jednostek lub jednostka władz regionalnych lub lokalnych innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej, określenie celu emisji jest obowiązkowe.

Jeżeli cel emisji został określony, emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji obligacji na inny cel (ust. 2).

Celem emisji obligacji zgodnie z § 3 uchwały jest pokrycie planowanego deficytu oraz sfinansowanie zadań inwestycyjnych wymienionych w załączniku nr 4 do uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 rok.

Ustawodawca w przypadku jednostek samorządu terytorialnego stanowiąc w art. 32 ust. 1 wymóg określenia celów emisji obligacji nie skonkretyzował na jakie cele emisja obligacji może być dokonywana. Cele te zostały skonkretyzowane i zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych. W myśl art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W budżecie na 2020 rok po zmianach wg stanu na dzień 30 kwietnia 2020 r. (zmiana dokonana uchwałą Nr XIX/189/2020) zaplanowane zostały przychody w łącznej wysokości 15.029.796,62 zł, w tym obligacje stanowią kwotę 8.500.000 zł, czyli w kwocie zgodnej z uchwałą Nr XIX/185/2020. Źródłem finansowania deficytu budżetu w kwocie 7.907.881,18 zł, zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały budżetowej będą przychody z pożyczek. Wskazane w § 3 badanej uchwały Rady cele emisji obligacji, tj. na pokrycie deficytu budżetu oraz sfinansowanie zadań inwestycyjnych wymienionych w załączniku nr 4 do uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 rok, w przypadku finansowania zadań inwestycyjnych są niezgodne z celami wynikającymi z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a w przypadku finansowania deficytu budżetu nie znajdują odzwierciedlenia w treści uchwały budżetowej na 2020 rok. Podkreślić przy tym należy, iż wskazane w uchwale budżetowej źródło finansowania deficytu budżetu na 2020 rok pożyczkami jest niewystarczające, gdyż do pełnego sfinansowania deficytu brakuje kwoty 1.578.084,56 zł. Różnica w tej wysokości może zostać sfinansowana przychodami z obligacji. Jednakże organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego mając na uwadze przepisy art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zobligowany jest do ich wskazania. Zarówno z analizy rachunkowej budżetu na 2020 rok jak i Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Krotoszyn wynika, że po uwzględnieniu finansowania deficytu budżetu na 2020 rok obligacjami

w kwocie 1.578.084,56 zł, pozostała kwota przychodów z obligacji w kwocie 6.921.915,44 zł zostanie przeznaczona na rozchody budżetu z tytułu spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji.

Powyższe oznacza, że uchwała w sprawie obligacji nie wskazuje celu jakim jest spłata zobowiązań, na które środki z emisji obligacji winny zostać także przeznaczone. Natomiast wskazanie celu jakim są zadania inwestycyjne nie znajduje odzwierciedlenia w przytoczonym powyżej art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Środki z emisji obligacji na inwestycje mogą oczywiście być przeznaczone, ale ich przeznaczenie musi ściśle być powiązane z wysokością deficytu budżetu i źródłami jego finansowania wynikającego z uchwały budżetowej na dany rok. Nie wywiązanie się w uchwale Nr XIX/185/2020 Rady Miejskiej w Krotoszynie w sprawie: emisji obligacji komunalnych Miasta i Gminy Krotoszyn oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu z tych obowiązków stanowi naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 32 ustawy o obligacjach w związku z treścią uchwały budżetowej na 2020 rok.

Kolegium Izby wskazuje także na przepisy sanacyjne wynikające z art. 93 ustawy o obligacjach, w przypadku przeznaczenia środków z emisji na inne cele niż wynikające z warunków emisji. Opisane powyżej nieprawidłowości, zdaniem Kolegium Izby, w sposób istotny naruszają prawo i skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.