



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W BYDGOSZCZY

Elektronicznie podpisany przez:
Daniel Jurewicz
dnia 4 lutego 2022 r.



RIO-KA-4010-IV-8/2022

Bydgoszcz, 4 lutego 2022 r.

Pan

Arkadiusz Gralak

Burmistrz Miasta

Aleksandrów Kujawski

Pani

Lidia Kulpa

Przewodnicząca Rady Miejskiej

Aleksandrów Kujawski

W załączeniu przesyłam uchwałę Nr IV/20/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIV/344/21 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2021-2036.

Daniel Jurewicz

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy



ul. Św. Trójcy 35, 85-224 Bydgoszcz
tel. 52 37 68 210, fax. 52 506 52 23
bydgoszcz@rio.gov.pl

Zespół Zamiejscowy w Toruniu
ul. Szosa Bydgoska 52, 87-100 Toruń
tel. 56 65 77 821, fax 56 65 77 823
torun@bydgoszcz.rio.gov.pl

Zespół Zamiejscowy we Włocławku
ul. Brzeska 6, 87-700 Włocławek
tel. 54 23 04 921, fax 52 23 04 923
wloclawek@bydgoszcz.rio.gov.pl



Uchwała Nr IV/20/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 3 lutego 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIV/344/21 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2021-2036.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), art. 226 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 72 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczonych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767 z późn. zm.)
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/344/21 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2021-2036.

Uzasadnienie

Rada Miejska Aleksandrów Kujawski podjęła w dniu 30 grudnia 2021 r. uchwałę Nr XLIV/344/21 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2021-2036. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku w dniu 7 stycznia 2022 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 3 lutego 2022 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.), w związku z treścią § 4 zarządzenia Nr 4/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium i Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, zmienionego zarządzeniem Nr 7/2021 z dnia 27 maja 2021 r., pismem o sygn. RIO-KA-4010-IV-4/2022 z dnia 27 stycznia 2022 r., Burmistrz Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski - Pan Arkadiusz Gralak oraz Przewodnicząca Rady Miejskiej Aleksandrów Kujawski - Pani Lidia Kulpa zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia

Kolegium i poinformowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w tej sprawie w terminie do dnia 1 lutego 2022 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu.

Należy przypomnieć, iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr II/8/2022 z dnia 19 stycznia 2022 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr XLIII/336/21 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2022-2034 z powodu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 72 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.; dalej ufp) oraz § 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767 z późn. zm.) z powodu niewliczenia do kwoty długu zobowiązań wynikających z zawartej w dniu 20 września 2018 r. umowy o przystąpieniu do długu, która wywołuje skutki podobne do umowy pożyczki, co w konsekwencji spowodowało brak zachowania realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie kwoty długu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

W obu cytowanych uchwałach Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski w załączniku Nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej w kolumnach; (6.1) „kwota długu, którego planowana spłata długu dokona się z wydatków”, (10.7) „wydatki zmniejszające dług” oraz (10.7.2) „spłata zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyt i pożyczka”, nie zaplanowała żadnych kwot, natomiast w kol. 6 „kwota długu” została zaniżona o zobowiązania wynikające z umowy o przystąpieniu do długu.

Ponieważ, w ww. uchwałach doszło do tego samego naruszenia prawa, tj. niewliczenia do kwoty długu zobowiązań wynikających z zawartej w dniu 20 września 2018 r. umowy o przystąpieniu Gminy Miejskiej do długu, badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby korzystało z dokumentów przesłanych przez Gminę Miejską Aleksandrów Kujawski w trakcie czynności nadzorczych nad uchwałą Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego Nr XLIII/336/21 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2022-2034.

Burmistrz Miasta Aleksandrów Kujawski przesłał w dniu 17 stycznia 2022 r. kopie umów (potwierdzone za zgodność z oryginałem) dotyczące podejmowanych działań w zakresie udzielonego poręczenia pożyczki zaciągniętej przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. (zwane dalej również: Przedsiębiorstwem lub Spółką) w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu w dniu 20 września 2018 r, na realizację inwestycji pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej Etap II na terenie Miasta Aleksandrów Kujawski - część P”.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Przesłana Izbie wieloletnia prognoza finansowa Gminy Miejskiej sporządzona została zgodnie ze wzorem określonym przez Ministra Finansów rozporządzeniem z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83).

Z treści uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski wynika, że składa się ona: z prognozy budżetów i długu Gminy Miejskiej na lata 2021-2036 (zał. nr 1), oraz z wykazu przedsięwzięć na lata 2021-2024 (zał. nr 2), oraz objaśnień (zał. nr 3).

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej ustaliło, iż wykazana w wieloletniej prognozie finansowej kwota długu (kol. 6) została zaniżona o zobowiązania

wynikające z umowy, zawartej w dniu 20 września 2018 r. pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski, o przystąpieniu do długu, tj. pożyczki zaciągniętej przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o.

Na podstawie materiału zgromadzonego w toku postępowania, Kolegium Izby ustaliło, co następuje.

W dniu 20 września 2018 r. pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu zwanym dalej „Pożyczkodawcą”, a Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. zwanym dalej „Pożyczkobiorcą” zawarta została umowa pożyczki Nr PW18022/OW-kk na kwotę 7.649.151,81 zł, na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej Etap II na terenie miasta Aleksandrów Kujawski - część I”. W § 5 umowy określono kwoty i terminy planowanego przekazywania kwoty pożyczki przez Pożyczkodawcę. W § 6 określono harmonogram spłaty pożyczki. Spłatę pożyczki rozłożono na 33 raty. Termin spłaty ustalono od 30.06.2021 r. do 30.06.2029 r. W § 9 umowy strony ustaliły następujące formy zabezpieczenia spłaty pożyczki, odsetek i kosztów:

1. weksel własny *in blanco* wraz z deklaracją wekslową,
2. poręczenie Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski,
3. przystąpienie do długu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski.

Następstwem zawarcia w dniu 20 września 2018 r. umowy pożyczki pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, a Przedsiębiorstwem były między innymi następujące działania:

- w dniu 20 września 2018 r. pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu zwanym dalej „Wierzycielem”, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski, zwaną dalej „Poręczycielem” została zawarta umowa poręczenia pożyczki w kwocie 7.649.151,81 zł. Poręczenie to dotyczyło zawartej w dniu 20 września 2018 r. umowy pożyczki Nr PW18022/OW-kk między Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. W § 2 ust. 2 umowy Poręczyciel zobowiązuje się wobec Wierzyciela spłacić zobowiązania Pożyczkobiorcy istniejące w chwili udzielenia poręczenia, jak i mogące powstać w przyszłości z tytułu umowy pożyczki (w szczególności zobowiązania dotyczące należności głównej, odsetek i innych kosztów) na wypadek, gdyby Pożyczkobiorca nie wykonał tych zobowiązań w oznaczonym terminie,
- w dniu 20 września 2018 r. zawarto umowę o przystąpieniu do długu pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu zwanym dalej Funduszem, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski reprezentowaną przez Burmistrza Miasta, przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta, zwanym dalej: „Przystępującym do długu”. W § 1 umowy zapisano, że Pożyczkobiorca Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim winien jest Funduszowi kwotę 7.649.151,81 zł z tytułu umowy pożyczki nr PW 18022/OW-kk z dnia 20 września 2018 r. Z treści § 2 wynika, iż przystępujący do długu, mocą niniejszej umowy przystępuje do umowy pożyczki wraz z odsetkami i innymi kosztami i zobowiązuje się spłacić w części na rzecz Funduszu solidarnie z Pożyczkobiorcą, zgodnie z warunkami umowy pożyczki nr PW18022/OW-kk z dnia 20 września 2018 r. w następujących ratach i terminach, po czym wskazano 15 rat na łączną

kwotę 3.692.640,00 zł (w terminie od 30.06.2021 r. do 31.12.2021 r. 3 raty x 175.840,00 zł, tj. 527.520,00 zł; w 2022 r. 4 raty x 263.760,00 zł, tj. 1.055.040,00 zł; w 2023 r. 4 raty x 263.760,00 zł, tj. 1.055.040,00 zł oraz w 2024 r. 4 raty x 263.760,00 zł, tj. 1.055.040,00 zł). Z zapisów § 3 i 4 umowy wynika, iż Fundusz wyraża zgodę na przystąpienie do długu oraz, że Przystępujący do długu zawiadomił Pożyczkobiorcę o zawarciu niniejszej umowy.

- w dniu 8 października 2019 r. wprowadzono Aneks Nr 1 do umowy poręczenia z dnia 20 września 2018 r. zawarty pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, zwanym dalej „Wierzycielem”, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski zwana dalej „Poręczycielem”, z którego wynika, że na wniosek Pożyczkobiorcy (Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim) oraz uchwałami Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz zmianą umowy pożyczki nr PW18022/OW-kk z dnia 20 września 2018 r. strony postanawiają, że pożyczka zostaje zwiększona o kwotę 993.557,50 zł, tj. do kwoty 8.642.709,31 zł, pozostałe warunki umowy nie ulegają zmianie,
- pismem z dnia 27 stycznia 2021 r. skierowanym do Burmistrza Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej poinformował, iż w związku ze zmianą zabezpieczenia pożyczki nr PW18022/OW-kk z dnia 20 września 2018 r. wraz z aneksem, udzielonej Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. na zadanie „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej Etap II na terenie miasta Aleksandrów Kujawski - część I”, umowa poręczenia z dnia 20 września 2018 r. utraciła swoją moc prawną.
- następnie Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski (pismem Burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego z 7 października 2021 r. do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu) wystąpiła z propozycją rozwiązania ww. umowy, w zamian za zwiększenie kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa „o całość kwoty pożyczki przypadającej do zwrotu. Zwiększenie kapitału Przedsiębiorstwa zapewni pewne finansowanie spłaty pożyczki (...).”
- w dniu 16 grudnia 2021 r. zawarto umowę trójstronną pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski, a Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. z której wynika, iż Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski zostanie uwolniona od długu po spełnieniu określonych warunków, wymienionych w § 2 ust. 2 umowy (pkt od a do pkt i). Jak wynika z dokumentów przekazanych przez Gminę Miejską Aleksandrów Kujawski powyższa została rozwiązana przez strony 18 stycznia 2022 r.
- w dniu 30 grudnia 2021 r. Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego podjęła uchwałę Nr XLIV/345/21 w sprawie wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim. W § 1 ust. 1 uchwały Rada wyraziła zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki o kwotę 3.693.000,00 zł na spłatę pożyczki zaciągniętej przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, w ramach umowy nr PW 18022/OW-kk zawartej w dniu 20 września 2018 r. W ust. 2 uchwały ustalono harmonogram przekazywania środków do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej po czym wykazano 14 rat na łączną kwotę 3.693.000,00 zł:

- w 2021 r. - wpłata pierwszej raty w kwocie 351.680,00 zł w dniu podjęcia uchwały, druga rata w kwocie 175.840,00 zł - do 31.12.2021 r.; tj. łącznie na kwotę 527.520,00 zł;
 - w 2022 r. 4 raty x 263.760,00 zł, tj. łącznie 1.055.040,00 zł;
 - w 2023 r. 4 raty x 263.760,00 zł, tj. łącznie 1.055.040,00 zł;
 - w 2024 r. 3 raty x 263.760,00 zł i 1 rata w kwocie 264.120,00 zł, tj. łącznie 1.055.400 zł,
- dnia 30 grudnia 2021 r. został podpisany akt notarialny (Rep. A nr 7267/2021), z którego wynika m.in., iż Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podejmuje uchwałę o nałożeniu na wspólnika dopłat do kapitału zakładowego w wysokościach i terminach, po czym określono harmonogram podwyższenia kapitału zakładowego na kwotę 3.165.500,00 zł:
- w 2022 r. 4 raty x 263.500,00 zł, tj. łącznie 1.054.000,00 zł;
 - w 2023 r. 4 raty x 263.500,00 zł, tj. łącznie 1.054.000,00 zł;
 - w 2024 r. 3 raty x 263.500,00 zł + 1 rata w kwocie 267.000,00 zł, tj. łącznie 1.057.500,00 zł.

Z uwagi na fakt, iż badana uchwała w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski na lata 2021-2036 została uchwalona 30 grudnia 2021 r. Kolegium Izby ocenia stan prawny na 30 grudnia 2021 r. Informacyjnie jedynie Kolegium wskazuje, jakie działania zmierzające do odstąpienia od długu Gmina Miejska poczyniła po 30 grudnia 2021 r.

W dniu 18 stycznia 2022 r. zawarta została umowa trójstronna pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski i Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o., w której strony oświadczają, iż w dniu 20 września 2018 r. zawarta została umowa pomiędzy Funduszem i Gminą o przystąpieniu do długu, na mocy której Gmina przystąpiła do umowy pożyczki z dnia 20 września 2018 r. wraz z aneksami na kwotę 8.642.709,31 zł. W dniu 16 grudnia 2021 r. zawarta została umowa określająca warunki uwolnienia Gminy od długu. W § 2 ust. 1 umowy strony oświadczają, iż rozwiązują umowę wskazaną w § 1 ust.2, tj. umowę z dnia 16 grudnia 2021 r. W § 2 ust. 2 umowy strony zobowiązują się wzajemnie do następujących działań:

- a) Fundusz zwolni Gminę z długu wskazanego w § 1 ust. 1 umowy poprzez zawarcie stosownej umowy po spełnieniu warunków określonych w pkt b) i c) niniejszego ustępu,
- b) Przedsiębiorstwo przedstawi Funduszowi zabezpieczenie w postaci hipoteki kaucyjnej w kwocie 2.400.000,00 zł na zabezpieczenie spłaty pożyczki udzielonej umową nr PW18022/OW-kk z dnia 20 września 2018 r. na rzecz wierzyciela hipotecznego - Funduszu w księdze wieczystej nr WL1A/00005650/1 prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Aleksandrowie Kujawskim, przy czym przedsiębiorstwo nie będzie dokonywać rozporządzenia opróżnionymi miejscami hipotecznymi, tym samym w pierwszej kolejności (przed innymi wierzycielami) wpisane będą wszystkie hipoteki Funduszu. Jeżeli szacunkowa wartość nieruchomości określona na podstawie operatu szacunkowego zapisanej w księdze wieczystej WL1A/00005650/1 nieruchomości będzie niższa niż łączna wartość wierzytelności (w tym przyszłych) Funduszu względem przedsiębiorstwa, Przedsiębiorstwo dokona dodatkowej uzgodnionej z Funduszem, formy zabezpieczenia na co najmniej kwotę stanowiącą różnicę wierzytelności i wartości oszacowania określonych powyżej,
- c) Gmina dokona ujęcia przedsięwzięcia polegającego na zwiększeniu kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa w WPF oraz dokona zgodnie z powyższym zapisem zwiększenia kapitału zakładowego przedsiębiorstwa w sposób uzgodniony z Funduszem. Z § 3 ust. 1 umowy wynika, iż strony określają czteromiesięczny termin liczony od dnia podpisania umowy na spełnienie

warunków określonych w § 2 ust. 2. Z ust. 2 wynika, iż w terminie jednego miesiąca od spełnienia przez Gminę i Przedsiębiorstwo warunków określonych w § 2 ust. 2, Fundusz uwolni Gminę z długu poprzez zawarcie stosownego aneksu do umowy pożyczki.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby zauważa, iż od września 2018 r. do 27 stycznia 2021 r., kiedy to Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska poinformował Gminę Miejską o utracie mocy prawnej umowy poręczenia z dnia 20.09.2018 r., w Gminie Miejskiej obowiązywały dwie umowy z 20 września 2018 r., tj. umowa poręczenia i umowa o przystąpieniu do długu.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy pismem z dnia 19 stycznia 2022 r. (znak RIO-KW-HS-073-1/2022) zwróciła się z zapytaniem do Burmistrza Aleksandra Kujawskiego, jakie tytuły dłużne składają się na planowaną na 2022 r. w wieloletniej prognozie finansowej kwotę długu w wysokości 8.238.847,43 zł oraz o uzasadnienie wysokości kwot planowanych rozchodów budżetu ujętych w kolumnie 5 i 5.1 WPF w całym okresie objętym prognozą. Nadto wnioskowano o przedłożenie (potwierdzonych za zgodność z oryginałem) dokumentów źródłowych w tym zakresie, tj. dokumentów potwierdzających zobowiązania Jednostki wynikających z tytułów, o których mowa w art. 72 ust. 1 i 1a z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.; dalej ufp).

W dniu 21 stycznia 2022 r. Jednostka przesłała kserokopie (potwierdzone za zgodność z oryginałem) czterech umów:

- umowa o organizację i obsługę emisji obligacji zawarta dnia 27 grudnia 2016 r. między Gminą Miejską Aleksandra Kujawskiego a SGB - Bankiem Spółką Akcyjną na kwotę 3.000.000,00 zł, do wykupu pozostały obligacje w kwocie 2.570.000,00 zł,
- umowa o kredyt obrotowy nr 3/KR-O/2019/OA zawarta w dniu 26 lutego 2019 r. między Kujawskim Bankiem Spółdzielczym w Aleksandrowie Kujawskim, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski na kwotę 1.611.067,00 zł, do spłaty pozostało 1.431.067,00 zł,
- umowa kredytu długoterminowego Nr 20/2269 z dnia 16 czerwca 2020 r. pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski na kwotę 2.954.279,36 zł do spłaty pozostało 2.954.279,36 zł,
- umowa o kredyt w rachunku kredytowym dla jednostki samorządu terytorialnego nr 18/KR-O/2021/OA zawarta w dniu 7 października 2021 r. pomiędzy Kujawskim Bankiem Spółdzielczym w Aleksandrowie Kujawskim, a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski na kwotę 1.893.501,54 zł, do spłaty pozostało 1.893.501,54 zł. Innych tytułów dłużnych Jednostka nie wykazała.

Zdaniem Kolegium punktem wyjścia dla dokonania właściwej klasyfikacji przedmiotowych umów jest ocena postanowień tych umów z punktu widzenia przepisów regulujących finanse publiczne. Zawarcie umowy o przystąpieniu do długu stanowi tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego wynikający z umowy nienazwanej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów. Z przedłożonych w sprawie dokumentów wynika, iż na dzień badania przedmiotowej uchwały, w obiegu prawnym funkcjonuje umowa z dnia 20 września 2018 r. o przystąpieniu Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski do długu w wysokości 3.692.640,00 zł.

Pismem z dnia 1 lutego 2022 r. (sygn. FN 10/2022) adresowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Burmistrz Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski poinformował, iż podjęte zostały niezbędne działania skutkujące wprowadzeniem odpowiednich zmian dotyczących

kwoty długu wykazanej w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski. Załącznikiem do pisma jest projekt wieloletniej prognozy finansowej z ujętym długiem wynikającym z zawartej umowy o przystąpieniu do długu z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 20 września 2018 r. Z treści pisma wynika, iż projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej zawierający skorygowaną kwotę długu jak również sposób jego spłaty zostanie przedłożony na najbliższej sesji Rady Miejskiej. W przesłanym projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski w kolumnie 6 „kwota długu” wykazano:

- w wierszu dot. wykonania za rok 2021, kwota długu została zwiększona o 3.165.120,00 zł (jest to kwota po odliczeniu pierwszych rat w wysokości 527.520,00 zł przekazanych w 2021 r. na dokapitalizowanie Spółki),
 - w wierszu: 2022 - kwota długu została zwiększona o 2.110.080,00 zł,
 - w wierszu: 2023 - kwota długu została zwiększona o 1.055.040,00 zł.
- Spłata zobowiązania została wykazana w WPF w następujący sposób:

Rok	kol. 6.1 - kwota długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków	kol. 10.7 - wydatki zmniejszające dług	kol. 10.7.2 - spłata zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyt i pożyczka
Wykonanie 2021	3.165.120,00 zł	527.520,00 zł	527.520,00 zł
2022	2.110.080,00 zł	1.055.040,00 zł	1.055.040,00 zł
2023	1.055.040,00 zł	1.055.040,00 zł	1.055.040,00 zł
2024	-	1.055.040,00 zł	1.055.040,00 zł

Uznanie danej umowy za dług publiczny nie budzi zdaniem Kolegium wątpliwości i wynika z art. 72 ust. 1 i 1a ufp oraz z treści rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczonych do państwowego długu publicznego.

W art. 72 ust. 1 ufp określono, iż państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- 3) przyjętych depozytów,
- 4) wymagalnych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

W ust. 1a wskazano natomiast, iż tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom

dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 72 ust. 2 ufp, Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Zgodnie z treścią § 3 pkt 2 rozporządzenia, tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, dzielą się m.in. kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu z uwzględnieniem podziału na:

- a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,
- b) długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Zatem z powyższego wynika, że katalog wspomnianych kredytów i pożyczek został poszerzony przez ustawodawcę o inne, rodzajowo zbliżone umowy nienazwane. Przy tym założeniu nie można przyjmować, że krąg tych umów jest zamknięty i ograniczony tylko do tych wprost nazwanych umów.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że orzecznictwo sądowe jednolicie kwalifikuje umowy o przystąpieniu do długu akcentując, że ich konstrukcja zakłada - zyskanie przez wierzyciela kolejnego dłużnika solidarnego, od którego wierzyciel (np. bank) może żądać spełnienia całości lub części świadczenia, jak również może żądać spełnienia świadczenia od dłużnika pierwotnego (por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 października 2012 r. sygn. akt VI ACa 516/12). Z kolei, w wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 4 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II Ca 16/14) podkreślono, iż przystąpienie do długu na mocy porozumienia stron stanowi umowę, której skutkiem jest przekształcenie podmiotowe w zobowiązaniu, polegające na powiększeniu grona dłużników w wyniku wstąpienia nowego podmiotu w pasywną stronę stosunku obligacyjnego, obok dotychczasowego dłużnika. Wskutek przystąpienia do długu nie powstaje nowy stosunek zobowiązaniowy między wierzycielem a przystępującym, który przystępuje do takiego długu, jaki obciąża dłużnika, i dług ten staje się jego własnym długiem (wyrok SN z 16 grudnia 2003 r., II CK 340/02, wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 1 sierpnia 2019 r. sygn. akt I Ca 643/18).

Na gruncie badanej uchwały, odnosząc się do kwalifikacji tytułów dłużnych Kolegium nie może pominąć Uchwały Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego Nr XLIV/345/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim i treści aktu notarialnego podpisanego w dniu 30 grudnia 2021 r. w sprawie dopłat do kapitału zakładowego ich wysokości i terminach. Oba dokumenty wskazują, iż uzyskane środki należy przeznaczyć na spłatę pożyczki udzielonej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu w ramach umowy nr PW 18022/OW-kk zawartej w dniu 20 września 2018 r. Kwoty o jakie zostanie podwyższony kapitał zakładowy ujęte w harmonogramie obejmują lata 2021-2024,

czyli okres w jakim Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski przystępując do długu zobowiązała się spłacać pożyczkę zaciągniętą przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. W ocenie Kolegium całość zgromadzonego w sprawie materiału jednoznacznie wskazuje na zgodny zamiar stron, których celem było *doprowadzenie do zwolnienia z długu gminy Miasta Aleksandrów Kujawski z jednoczesnym zobowiązaniem Miasta do dokapitalizowywania Spółki* w kwocie tożsamej do kwoty długu obciążającego Gminę na podstawie umowy o przystąpieniu do długu z 20 września 2018 r. Z umów przedstawionych przez Gminę wynika, że do zwolnienia z długu Miasta dojdzie po spełnieniu wszystkich warunków przewidzianych w umowie z dnia 18 stycznia 2022 r. oraz zawarciu aneksu do umowy pożyczki. Kolegium Izby, mając na uwadze montaż finansowania inwestycji realizowanej przez Spółkę uznało, iż wprost wynika z niego (a wszelkie oświadczenia stron to potwierdzają), że to Miasto Aleksandrów Kujawski będzie zobowiązane do jej finansowania, poprzez zobowiązanie do dokapitalizowania Spółki. W ocenie Kolegium Izby rzeczywistym zamiarem stron nie było jedynie nabycie podwyższonych udziałów w Spółce, lecz wynikające z umów i oświadczeń Stron wsparcie finansowania tej inwestycji przez Miasto.

Przyjmując nawet hipotetycznie, że Gmina uzyskałaby dokument wskazujący na zwolnienie z długu, to zdaniem Kolegium tożsamość skutków ekonomicznych występujących w badanym przypadku nie pozwalałaby na inną oceną stanu faktycznego.

Podkreślenia wymaga, że w umowie o przystąpieniu do długu, w 2021 r. zaplanowano spłatę pożyczki w kwocie 527.520,00 zł. Uchwałą Nr XLIV/343/21 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego na rok 2021, w dz. 900, rozdz. 90095 § 601 „Wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów” także zaplanowano kwotę 527.520,00 zł.

W ocenie Kolegium podwyższenie kapitału zakładowego dla Spółki ma na celu wyłącznie spłatę części pożyczki (zadeklarowanej w umowie przystąpienia do długu) zaciągniętej przez spółkę. Wynika to bezpośrednio z uchwały Rady Miejskiej Nr XLIV/345/21 w sprawie wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim. O ile Kolegium ma świadomość, że Spółka jako odrębna osoba prawna nie jest związana wytycznymi Wspólnika, co do przeznaczenia wnoszonego do Spółki kapitału, o tyle nie może umknąć uwadze, że jedynym wspólnikiem Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. jest Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski. Przytoczona wyżej treść aktu notarialnego z dnia 30 grudnia 2021 r. również potwierdza, że celem podwyższenia kapitału zakładowego Spółki było uzyskanie środków, mających służyć spłacie pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu (§ 2 aktu). Kolegium skonstatowało, że uchwała Rady Miejskiej ws. wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki wskazywała cel dokapitalizowania, jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Miasta i jednocześnie Burmistrz (przez pełnomocnika) reprezentował jedyne go wspólnika Spółki w Zgromadzeniu Wspólników Spółki, udokumentowanej aktem notarialnym z dnia 30 grudnia 2021 r.

Mając na względzie ww. okoliczności przyjąć należy, że zawarcie umowy o przystąpieniu do długu stanowi tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego wynikający z umowy nienazwanej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów. Umowa przystąpienia do długu wpisuje się w ustawowe określenia umowy nienazwanej, co rodzi obowiązek wykazywania jej

jako tytuł dłużny przez gminę w wieloletniej prognozie finansowej. Należy przy tym wskazać, że orzecznictwo sądowe jednolicie kwalifikuje zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego podjęte w celu finansowania spółek komunalnych, powiązane z wykonywaniem przez te spółki konkretnych zadań publicznych, jako dług publiczny w rozumieniu art. 72 ustawy o finansach publicznych (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2020 r. sygn. I GSK 1631/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2019 r. sygn. akt III SA/Po 94/19).

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób finansowania jego spłaty. Niewykazanie w wieloletniej prognozie finansowej Miasta ww. zobowiązania w prawidłowej kwocie wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. oraz odpowiednio w prognozowanej kwocie długu Miasta w latach następnych, stanowi istotne naruszenie prawa. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 listopada 2020 r. (I GSK 551/18), powołując się na adekwatne w sprawie poglądy prezentowane w orzecznictwie i literaturze, zgodnie z art. 226 ust. 1 ufp, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Jest to plan działań 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 mających w przyszłości na nią wpływ. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej jest zwrotem niedookreślonym i oznacza, iż powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy. Warunkiem realności WPF jest przyjęcie starannie i obiektywnie ustalonych wartości na etapie jej opracowywania i uchwalania. Parametry przyjęte w WPF muszą jednak opierać się na obiektywnie ustalonych wartościach wynikających m.in. z dotychczasowego kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki i powinny być szczegółowo uzasadnione w objaśnieniach sporządzonych w trybie art. 226 ust. 2a ufp. Organ nadzoru musi posiadać możliwość weryfikacji przyjętych w WPF wartości i tylko w takim kontekście RIO może badać realistyczność uchwalonej uchwały. Realistyczność zatem należy odczytywać jako możliwość weryfikacji przyjętych parametrów na podstawie dokumentów, przyjętych strategii, realizowanych procesów gospodarczych, zakładanych wskaźników, danych historycznych. Wieloletnia prognoza finansowa powinna 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 gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. Nie może być dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych dla której jest tworzona. Parametry przyjęte w WPF muszą opierać się na obiektywnie ustalonych wartościach wynikających m.in. z dotychczasowego kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki, jak również należy uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy.

Zdaniem Kolegium, przyjęcie innej oceny zaistniałego stanu faktycznego oraz przytoczonych wyżej przepisów ustawy o finansach publicznych, jak również rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu

publicznego, prowadziłyby w istocie do niekontrolowanego zaciągania zobowiązań finansowych, z pominięciem rygorów wynikających z tych przepisów. Kolegium zauważa także, że wykazywanie prawidłowych danych w zakresie kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego jest niezbędnym elementem dla właściwego wykonywania przez Ministra Finansów kontroli poziomu długu publicznego określanego przepisami ustawy o finansach publicznych w celu przestrzegania reguły zawartej w art. 216 Konstytucji, w myśl której „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”

W tym stanie faktycznym, Kolegium Izby stwierdza, że Gminę Miejską w dalszym ciągu obliguje umowa o przystąpieniu do długu, która zalicza się do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ustawy o finansach publicznych oraz w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego i powinny zostać wykazane w wieloletniej prognozie finansowej gminy, a brak tych zobowiązań przy wyliczeniu kwoty długu gminy na lata 2021-2024 stanowi istotne naruszenie prawa.

W oparciu o powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz