

Uchwała nr 22/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 stycznia 2017 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Przemkowie
nr XXV/125/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu gminy Przemków
na 2017 rok

Na podstawie art. 12 ust. 1 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (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 r. poz. 446 i 1579), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Przemkowie nr XXV/125/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu gminy Przemków na 2017 rok wskazuje się istotne naruszenie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) — wobec nierealizowania uchwalonego „Programu postępowania naprawczego Gminy Przemków na lata 2016–2018” (uchwała Rady Miejskiej w Przemkowie nr XV/66/16 z dnia 26 stycznia 2016 r.), a w związku z tym braku prawa do uchwalenia budżetu bez zachowania relacji określonej tym przepisem, na podstawie art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości, wskazanej w § 1, w nieprzekraczalnym terminie do dnia 10 lutego 2017 r., poprzez dostosowanie uchwały budżetowej do założeń przyjętych w „Programie postępowania naprawczego Gminy Przemków na lata 2016–2018” (uchwała Rady Miejskiej w Przemkowie nr XV/66/16 z dnia 26 stycznia 2016 r.) lub dokonanie zmian w uchwale budżetowej powodujących zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o której mowa w § 1, w terminie określonym § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Przemkowie nr XXV/125/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu gminy Przemków na 2017 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 grudnia 2016 roku.

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

Zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, tylko w okresie realizacji pozytywnie zaopiniowanego programu postępowania naprawczego możliwe jest uchwalenie wieloletniej prognozy

finansowej oraz budżetu jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 243 u.f.p., przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

W „Programie postępowania naprawczego Gminy Przemków na lata 2016–2018” (uchwała Rady Miejskiej w Przemkowie nr XV/66/16 z dnia 26 stycznia 2016 r.) przyjęto, że głównym przedsięwzięciem naprawczym będzie restrukturyzacja zadłużenia, które zostanie przeprowadzone dwuetapowo — w pierwszym kroku przewidziano przeprowadzenie próby pozyskania finansowania bankowego, a w przypadku niepowodzenia tej próby Gmina ubiegać się będzie o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 u.f.p. Pismem z dnia 9 stycznia 2017 r. Sekretarz Gminy Przemków, działający z upoważnienia Burmistrza, poinformował, że w 2016 r. postępowanie w sprawie pozyskania finansowania nie zostało sfinalizowane (negatywną odpowiedź w zakresie finansowania transakcji kredytem Gmina otrzymała 13 grudnia 2016 r.), a zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. szacowane są na kwotę ok. 3 mln zł.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli Burmistrz Przemkowa oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy. Burmistrz wyjaśnił przyczyny niedokonania w 2016 r. restrukturyzacji zadłużenia, mimo podjętych działań. Poinformował o przewidywanym wykonaniu dochodów (31,3 mln zł) i wydatków (27,4 mln zł) oraz nadwyżki budżetowej (ok. 4 mln zł) w 2016 roku. Podkreślił większy postęp w poprawie sytuacji finansowej Gminy od prognozowanego w Programie. W 2016 r. dokonano spłaty rat kredytów i pożyczek w kwocie 4.682.348 zł i w związku z tym zadłużenie Gminy z tych tytułów zmniejszyło się do kwoty 15.663.250 zł. Szacunkowa kwota zobowiązań wymagalnych to ok. 3 mln zł. Przewidywane zadłużenie Gminy na koniec 2016 r. będzie niższe od założonego w Programie (25,9 mln zł). Restrukturyzacja długu Gminy, zgodnie z przedsięwzięciem naprawczym, po oszacowaniu aktualnych potrzeb, jest niezbędna dla zachowania współczynnika z art. 243 ustawy i — według posiadanych informacji — jest możliwa w 2017 r., m.in. w drodze emisji obligacji. Przedstawiciele Gminy poinformowali również, że nie występuje zagrożenie w wykonywaniu zadań publicznych. Zadania Gminy są realizowane, w tym w zakresie opieki społecznej i oświaty.

W uchwale budżetowej Gminy Przemków na 2017 rok zaplanowano następujące wielkości:

- dochody budżetu w wysokości 30.625.619,76 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 28.860.062,76 zł i dochody majątkowe w kwocie 1.765.557,00 zł,
- wydatki budżetu w wysokości 30.579.829,86 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 28.382.800,86 zł i wydatki majątkowe w kwocie 2.197.029,00 zł,
- przychody budżetu w kwocie 1.923.806,10 zł, pochodzące z pożyczek i kredytów,
- rozchody budżetu w kwocie 1.969.596,00 zł, przeznaczone na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- nadwyżkę operacyjną, stanowiącą różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, w wysokości 477.261,90 zł,
- nadwyżkę budżetu (nadwyżkę dochodów ogółem nad wydatkami ogółem) w kwocie 45.789,90 zł, którą przeznaczono na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Zaplanowana w budżecie na 2017 rok łączna kwota spłat kredytów i pożyczek (1.969.596,00 zł) powiększona o wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek (1.187.428,00 zł) stanowi 10,31% planowanych dochodów, natomiast z dodaniem przypadającej do spłaty kwoty zobowiązań związku międzygminnego współtworzonego przez Gminę (art. 244 u.f.p.) relacja ta wynosi 10,43% i przekracza o 4,63 punktu procentowego dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu wynoszący 5,80% (obliczony zgodnie z art. 243 ust. 2 u.f.p. na podstawie wykonania budżetu w latach 2014 i 2015 oraz wielkości planowanych według stanu na koniec trzeciego kwartału 2016 r.). Przedstawione ustalenia znajdują potwierdzenie w uchwale Rady Miejskiej w Przemkowie nr XXV/126/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków na lata 2017–2033, przedłożonej wraz z uchwałą budżetową na 2017 rok.

Przedstawione wyżej wartości budżetu na 2017 rok zaplanowano przy założeniu, że w 2016 r. zostanie dokonana restrukturyzacja zadłużenia i na koniec 2016 r. Gmina nie będzie posiadała zobowiązań wymagalnych. W związku z niedokonaniem do końca 2016 r. restrukturyzacji zadłużenia planowane wielkości budżetu na 2017 rok w zakresie rozchodów budżetu oraz wydatków na obsługę długu nie odpowiadają założeniom przyjętym w Programie postępowania naprawczego i wielkościom wynikającym z zawartych umów.

Przedsięwzięciem naprawczym, ograniczającym wydatki bieżące, była rezygnacja z dopłat do wody i ścieków. W wyniku realizacji tego przedsięwzięcia oszczędności w wydatkach bieżących w 2017 r. oszacowano na 300.000,00 zł (oszczędności w 2018 r. oszacowano również w kwocie 300.000,00 zł). W budżecie na 2017 rok zaplanowano natomiast wydatki bieżące na dopłaty do taryfy za zbiorowe zaopatrywanie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w kwocie 250.000,00 zł.

W Programie przyjęto, że od 1 stycznia 2017 r. podwyższone zostaną stawki w podatku od nieruchomości, a wzrost dochodów z tego tytułu w podatku od nieruchomości w 2017 r. założono w kwocie 85.000 zł. Z uchwały Rady Miejskiej w Przemkowie nr XXIV/119/16 z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości i zwolnień od tego podatku wynika natomiast, że stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków) jest niższa o 0,02 zł, a stawka podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej jest niższa o 0,03 zł od stawek podanych dla tych przedmiotów opodatkowania w Programie postępowania naprawczego. Kolegium zauważa, że stawki podatkowe dotyczące wskazanych przedmiotów opodatkowania Rada Miejska uchwaliła w wysokości stawek obowiązujących na obszarze Gminy w latach 2014–2016 (odpowiednio w wysokości 0,84 zł od 1 m² powierzchni gruntów i 21,94 zł od 1 m² powierzchni użytkowej budynków).

Wartości przyjęte w uchwale budżetowej na 2017 rok nie odzwierciedlają ponadto wielkości wynikających z „Programu postępowania naprawczego Gminy Przemków na lata 2016–2018”:

- nadwyżkę budżetu zaplanowano w kwocie 45.789,90 zł, podczas gdy w Programie nadwyżkę budżetu w 2017 r. przewidziano w kwocie 1.969.596,00 zł;

- nadwyżka operacyjna budżetu wynosi 477.261,90 zł; w Programie założono, że w 2017 r. nadwyżka operacyjna wyniesie 2.197.532,00 zł;

- przychody pochodzące z planowanych do zaciągnięcia w 2017 r. pożyczek i kredytów zaplanowano w kwocie 1.923.806,10 zł, natomiast w Programie w latach 2017–2033 nie planowano zaciągania nowych zobowiązań zwrotnych (kredytów, pożyczek, emisji obligacji);

- wydatki majątkowe zaplanowano w kwocie 2.197.029,00 zł, podczas gdy w Programie wydatki majątkowe w 2017 r. przewidziano w kwocie 527.936,00 zł; ponadto z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017–2033 wynika, że nowe wydatki inwestycyjne stanowią kwotę 1.931.600,00 zł.

W Programie założono, że w wyniku realizacji przedsięwzięć naprawczych, w tym restrukturyzacji zadłużenia w 2016 r., przy niezaciąganiu w następnych latach nowego długu, dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu wraz z kosztami jego obsługi, tj. relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., z uwzględnieniem przepisu art. 244 u.f.p., zostanie zachowana począwszy od 2020 roku. Ze sporządzonej w oparciu o Program postępowania naprawczego uchwały Rady Miejskiej w Przemkowie nr XX/100/16 z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków wynika, że stopień niezachowania dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 u.f.p., w latach 2017–2019 wynosił będzie odpowiednio 6,62, 6,48 i 3,63 punktu procentowego, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty obliczonym z uwzględnieniem planowanych wielkości budżetu według stanu na koniec trzeciego kwartału 2015 r., i odpowiednio 5,07, 4,93 i 3,63 punktu procentowego, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty obliczonym

z uwzględnieniem wykonania budżetu w 2015 r., a w 2020 r. dopuszczalny wskaźnik spłaty długu nie będzie przekroczony (w 2016 r. uchwała nie była zmieniana).

Z uchwały nr XXV/126/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2017–2033 wynika natomiast, że realizacja budżetu w wielkościach przyjętych w uchwale budżetowej na 2017 rok spowoduje, że stopień niezachowania wskaźnika spłaty zobowiązań w latach 2017–2020 wyniesie odpowiednio 4,63, 6,91, 5,60 i 0,07 punktu procentowego. W latach 2018 i 2019 prognozowany stopień przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika spłaty jest wyższy od założonego w powołanej wyżej uchwale nr XX/100/16 z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków, a w 2020 r. zostanie przekroczona relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., co jest niezgodne z uchwalonym Programem postępowania naprawczego.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że „Program postępowania naprawczego Gminy Przemków na lata 2016–2018” nie jest realizowany. Organ stanowiący nie może zatem uchwalić budżetu na 2017 rok z przekroczeniem dopuszczalnego wskaźnika spłaty, tj. relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Z przepisu art. 243 ust. 1 u.f.p. wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych (rozchody budżetu) wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu należnych odsetek i dyskonta oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Powyższego ograniczenia nie stosuje się w przypadkach i na zasadach określonych w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p.

Dla Gminy Przemków planowany wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu, określony w art. 243 u.f.p., obliczany jest, stosownie do art. 244 u.f.p., z dodaniem przypadającej do spłaty w danym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku międzygminnego współtworzonego przez Gminę.

Kolegium zwraca także uwagę, że zaplanowano wydatki inwestycyjne na nowe zadania. Z uwagi na przepisy art. 240a ust. 5 u.f.p., wprowadzające ograniczenia w dokonywaniu wydatków przez jednostkę samorządu terytorialnego realizującą postępowanie naprawcze, wydatki na inwestycje powinny być ograniczone do realizacji zadań niezbędnych dla wykonywania ustawowych zadań Gminy.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód