

Uchwała Nr 33/2011
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 9 marca 2011 roku

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Nr IV/19/11
Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 8 lutego 2011 roku w sprawie
budgetu gminy Przemków na 2011 rok

Na podstawie art.11 ust.1 pkt 2 i art.12 ust. 1 i ust.4 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Nr IV/19/11 Rady Miejskiej w Przemkowie z 8 lutego 2011 roku w sprawie budgetu gminy Przemków na 2011 rok stwierdza się istotne naruszenia: 1) art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz.2104 ze zm., zwanej dalej – pufp) ze względu na zaplanowanie deficytu finansowanego przychodami z tytułu pożyczek i kredytów w sytuacji gdy zadłużenie gminy przekracza ustawowy próg, 2) art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), w związku z utworzeniem rezerwy na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w niewłaściwej wysokości, 3) art. 258 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwanej dalej – ufp), z powodu nieprawidłowo określonych upoważnień dla Burmistrza do dokonywania zmian w budżecie oraz zaciągania zobowiązań.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 1 kwietnia 2011 roku poprzez: 1) dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na zmniejszeniu wydatków majątkowych oraz zaplanowaniu budgetu bez deficytu, 2) utworzenie rezerwy celowej na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości zgodnej z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, 3) prawidłowe określenie upoważnień Burmistrzowi zgodnie z delegacją wynikającą z art. 258 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

§ 3

1. Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni.
2. Nieusunięcie nieprawidłowości, o których mowa w § 1, spowoduje stwierdzenie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nieważności uchwały budżetowej w części, o której mowa w § 2 i ustalenie budgetu w zakresie punktu 1 i 2 tego paragrafu.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Przemkowie Nr IV/19/11 z 8 lutego 2011 roku w sprawie budgetu gminy Przemków na 2011 rok wraz z uzasadnieniem wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu Zespołu w Legnicy 15 lutego 2011 roku.

W związku z wszczętym postępowaniem nadzorczym - działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym - Izba wystąpiła do Burmistrza Przemkowa o przedstawienie:

- 1) wyciągu z protokołu IV sesji Rady Miejskiej z dnia 8 lutego 2011 roku w części odnoszącej się do procedowania nad projektem uchwały budżetowej i projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz ich uchwalania,
- 2) odpowiedzi Burmistrza Przemkowa przedstawionej Radzie Miejskiej w dniu 8 lutego 2011 roku w trybie art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. dotyczącej zarzutów Izby zawartych w negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Przemków na 2011 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu ustaliło, że Rada Miejska w Przemkowie podejmując uchwałę budżetową na 2011 rok, uchwaliła między innymi:

- 1) dochody ogółem w wysokości 46.901.110 zł, w tym dochody:
 - bieżące w wysokości 24.412.702 zł
 - majątkowe w wysokości 22.488.408 zł
- 2) wydatki w wysokości 48.538.604 zł, w tym wydatki:
 - bieżące w wysokości 24.412.702 zł,
 - majątkowe w wysokości 24.125.902 zł,
- 3) deficyt w wysokości 1.637.494 zł,
- 4) przychody budżetu z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 6.811.789 zł,
- 5) rozchody budżetu w wysokości 5.174.295 zł,
- 6) limity zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 14.354.093 zł, z tego na:
 - pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w wysokości 3.000.000 zł,
 - finansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 1.637.494,00 zł,
 - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 5.174.295 zł,
 - wyprzedzające finansowanie działań ze środków budżetu Unii Europejskiej w wysokości 4.542.304 zł.
- 7) rezerwy, w tym celową w wysokości 9.000 zł z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

Rada Miejska postanowiła również w § 14 uchwały, upoważnić Burmistrza między innymi do:

- 1) "Dokonywania zmian w planie wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach działu zarówno w zakresie wydatków bieżących (w tym na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy) jak i majątkowych" (ust.1),
- 3) "Spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów do wysokości określonej w uchwale budżetowej" (ust. 3),
- 4) Zaciągania zobowiązań:
 - "na finansowanie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej lub bezzwrotnych środków zagranicznych oraz na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich do wysokości określonej w załącznikach 7, 8" (ust. 4 lit. a),
 - "z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania gminy i termin zapłaty upływa w roku następnym do kwoty 114.000 zł" (ust. 4 lit. b).

Oceniając natomiast zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium zważyło, co następuje:

- 1) Uchwalając dochody ogółem w wysokości 46.901.110 zł i wydatki ogółem w wysokości 48.538.604 zł Rada Miejska uchwaliła deficyt w kwocie 1.637.494 zł i jednocześnie postanowiła, że źródłem pokrycia tego deficytu będą przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 1.637.494 zł. Tym samym zdecydowała o powiększeniu długu gminy, który według sprawozdań

budżetowych na koniec 2010 roku wynosi 24.804.461 zł, w tym kredyty i pożyczki 22.371.706 zł oraz zobowiązania wymagalne 2.432.755 zł. Udział kwoty długu w dochodach wykonanych, według stanu na koniec 2010 roku wynosił 79,67% i odpowiednio 67,58% po zastosowaniu wyłączeń, co oznacza, że relacja łącznej kwoty długu po zastosowaniu ustawowych wyłączeń była wyższa od ustawowej granicy (60%), wynikającej z art. 170 pufp w związku z art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

Mając na uwadze brak możliwości zaciągnięcia przez Gminę Przemków kredytów i pożyczek zwiększających dług (ze względu na przekroczenie relacji określonej w art. 170 pufp) oraz zaplanowany na rok 2011 deficyt finansowany zobowiązaniami zwrotnymi, jak również – wskazane w negatywnej opinii Składu Orzekającego o możliwości finansowania deficytu budżetu w 2011 roku (uchwała Nr II/63/2011 z 8 marca 2011 roku) – wysokie ryzyko niewykonania zaplanowanych dochodów majątkowych, Kolegium wskazuje, iż budżet gminy nie może być deficytowy ze względu na brak możliwości jego sfinansowania.

- 2) Ustalając rezerwę celową na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 9.000 zł – Rada Miejska w istotny sposób naruszyła art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z wymienionym przepisem zmienionym ustawą z dnia 17 lipca 2009 roku o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 131, poz. 1076) wysokość rezerwy nie może być mniejsza niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Tymczasem utworzona rezerwa stanowi jedynie 0,07% tych wydatków.
- 3) Udzielając Burmistrzowi upoważnień, o których mowa w § 14 ust. 1, 3, 4 lit. a) i b) uchwały budżetowej Rada Miejska naruszyła regulacje zawarte w art. 258 ufp. I tak:
 - upoważnienie do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach działu (między rozdziałami i paragrafami) w zakresie wydatków bieżących innych niż wydatki na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy jest bezprzedmiotowe, ponieważ organ wykonawczy z mocy ustawy ma prawo do dokonywania zmian w planie wydatków bieżących w pozostałym zakresie (art. 257 pkt 3 ufp). Natomiast dalsza część upoważnienia dla Burmistrza odnosząca się (zbyt ogólnie) do możliwości dokonywania zmian w planie wydatków majątkowych, może doprowadzić do kreowania nowych zadań inwestycyjnych, co nie mieści się w pojęciu "wykonywania budżetu", lecz należy do sfery stanowienia budżetu, a jest to wyłączna kompetencja organu stanowiącego,
 - udzielenia przez Radę upoważnienia do "spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów do wysokości określonej w uchwale budżetowej" nie przewidują żadne przepisy, albowiem obowiązek spłaty zobowiązań wynika z wcześniej zawartych umów i uchwalonych na ich podstawie rozchodów budżetu,
 - upoważnienia do zaciągania zobowiązań zawarte w ust. 4 lit. a) i b) są bezprzedmiotowe, ponieważ dotyczą zadań ujętych w załącznikach nr 7 i 8 do uchwały budżetowej, dla których w budżecie na rok 2011 zostały zaplanowane wydatki (ustawowe upoważnienie w tym zakresie określa art. 46 i art. 261 ufp); natomiast – zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 ufp – upoważnienia do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wieloletnich przedsięwzięć powinny być zapisane w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w przypadku ujęcia w załączniku do tej uchwały wieloletnich przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 i 4 ufp.

W obecnym stanie prawnym nie jest również możliwe udzielenie upoważnień w uchwale budżetowej do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości

działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Zgodnie z art. 228 ust.1 pkt 2 ufp upoważnienie takie może jedynie być zawarte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje, że:

- 1) Dochody budżetowe na 2011 rok, podobnie jak w latach poprzednich, zaplanowano na zbyt wysokim poziomie, co w przypadku realizacji na poziomie niższym od planu, może spowodować utratę płynności finansowej oraz wystąpienie zobowiązań wymagalnych.

Wprawdzie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ufp wynika, że ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego dochody stanowią prognozy ich wielkości – to w ocenie Kolegium pojęcie "prognoza" nie oznacza dowolności w planowaniu wielkości dochodów gminy. Planowane dochody z poszczególnych źródeł powinny uwzględniać realne możliwości gminy, oraz winny być oparte na uzasadnionych przesłankach i obliczeniach, którymi to Rada Miejska w Przemkowie uchwalając budżet nie dysponowała. Oznacza to, że prognostyczny charakter ujętych w budżecie dochodów nie zwalnia organu stanowiącego od obowiązku realnego szacowania dochodów i rzetelnego ich planowania.

- 2) Występują rozbieżności w kwocie wynagrodzeń i składek od nich naliczanych pomiędzy treścią uchwały a załącznikiem nr 2. W części normatywnej uchwały wskazano kwotę 11.415.839 zł, a z danych załącznika nr 2 wynika kwota 11.382.589 zł (9.622.600 zł + 1.760.989 zł).
- 3) Występuje brak spójności kwoty wydatków na programy unijne wykazanej w części normatywnej uchwały (14.966.375 zł) z kwotą wynikającą z załącznika nr 8 (12.287.780 zł).
- 4) Niepoprawnie zatytułowano załącznik nr 4 do uchwały. Zgodnie z art. 214 pkt 4 ufp, plan zakładu budżetowego obejmuje "przychody i koszty" a nie "przychody i wydatki".

Odnosząc się do przestrzegania procedury uchwalania uchwały budżetowej – na podstawie przesłanych w dniu 9 marca 2011 roku przez Burmistrza dokumentów, o których mowa na wstępie uzasadnienia – Kolegium stwierdza, iż Burmistrz nie przedstawił organowi stanowiącemu odpowiedzi na zarzuty Regionalnej Izby Obrachunkowej zawarte w negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej – czym naruszył art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Lucyna Hanus