

Uchwała nr 30/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 5 marca 2014 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LII/247/14 Rady Miejskiej w Przemkowie
z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie budżetu gminy Przemków na 2014 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr LII/247/14 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie budżetu gminy Przemków na 2014 rok — z powodu istotnego naruszenia art. 243 i 244 w związku z art. 240a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, 938 i 1646), wobec braku możliwości uchwalenia budżetu na 2014 rok z zachowaniem relacji określonej w art. 243 i 244 ustawy.

Uzasadnienie

Uchwała nr LII/247/14 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie budżetu gminy Przemków na 2014 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — w dniu 5 lutego 2014 roku.

Kolegium rozpatrzyło przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 5 marca 2014 roku.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli Burmistrz Przemkowa oraz Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Przemkowie. Z wypowiedzi Przewodniczącej Komisji wynika, że przyjęta przez Radę Miejską konstrukcja budżetu w zakresie rozchodów miała na celu spowodowanie działań Burmistrza zmierzających do restrukturyzacji zadłużenia Gminy. Jednocześnie zwróciła uwagę, że zobowiązania Gminy z tytułu składek do ZUS, opłat za dostawę mediów czy wypłaty dodatków mieszkaniowych od dłuższego czasu nie są regulowane. Burmistrz poinformował natomiast, że przypadające do spłaty w 2014 r. zobowiązania finansowe Gminy wynoszą 2.412.705,00 zł, podczas gdy w uchwale budżetowej ujęto rozchody zaledwie w kwocie 200.000,00 zł. Potwierdził również, że ww. kwota nie obejmuje zobowiązania z tytułu niespłaconej do końca 2013 r. krótkoterminowej pożyczki na finansowanie przejściowego deficytu budżetu.

Kolegium Izby zapoznało się również z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej w Przemkowie dotyczącymi badanej uchwały, zawartymi w piśmie ORG.0711.5.2014 z dnia 25 lutego 2014 roku.

Na podstawie art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.), do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na 2014 rok zastosowanie ma art. 243 i 244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, 938 i 1646), zwanej dalej „u.f.p.”. Zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p., 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, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p., wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p., wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p. wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p., potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów 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.

Stosownie do przepisu art. 244 u.f.p., gmina przy obliczaniu relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań powinna dodać, w odpowiedniej kwocie, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym zobowiązania związku współtworzonego przez gminę, w każdym roku, w którym związek będzie dokonywał spłaty.

W roku 2014 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., wyznaczająca dla Gminy Przemków wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia, tj. średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat (wykonanie budżetu w latach 2011 i 2012 oraz planowane wielkości budżetu według stanu na koniec trzeciego kwartału 2013 r.) relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, wynosi 1,78%.

W projekcie uchwały budżetowej Gminy Przemków na 2014 rok, przedłożonym zarządzeniem nr 145/13 Burmistrza Przemkowa z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie projektu budżetu gminy Przemków na 2014 rok oraz projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków na lata 2014–2028, zaplanowano spłaty kredytów i pożyczek (2.679.336,00 zł) oraz wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek (520.000,00 zł) w łącznej kwocie stanowiącej 9,64% planowanych dochodów ogółem (33.184.618,00 zł), wobec dopuszczalnego poziomu 1,78%, co naruszało w sposób istotny art. 243 ust. 1 u.f.p. Z powodu przekroczenia indywidualnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, działając na podstawie art. 240a ust. 1 u.f.p., uchwalał nr 7/2014 z dnia 8 stycznia 2014 r. wezwało Gminę Przemków do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Zgodnie z § 2 uchwały nr 7/2014 Kolegium, opracowanie programu postępowania naprawczego nie jest wymagane w przypadku wystąpienia okoliczności mających wpływ na poprawę sytuacji finansowej Gminy Przemków, umożliwiających uchwalenie w terminie do 31 stycznia 2014 r. budżetu na 2014 rok z zachowaniem relacji określonych w art. 242–244 u.f.p.

Na podstawie art. 240a ust. 4 u.f.p., który obowiązuje od 28 grudnia 2013 r. (wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw — Dz.U. poz. 1646), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 u.f.p. w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu naprawczego.

W wyznaczonym terminie, tj. do 27 lutego 2014 r., program postępowania naprawczego Gminy Przemków nie został przedłożony do zaopiniowania. Burmistrz Przemkowa pismem ORG.0004.1.2014 z dnia 26 lutego 2014 r. poinformował natomiast Izbę, że na sesji Rady Miejskiej w Przemkowie w dniu 19 lutego 2014 r. oraz na sesji nadzwyczajnej w dniu 25 lutego 2014 r. Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Przemków.

W badanej uchwale nr LII/247/14 z dnia 31 stycznia 2014 r. Rada Miejska zaplanowała na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek kwotę 200.000,00 zł (rozkłady) oraz wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek w kwocie 270.000,00 zł. Relacja łącznej kwoty przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do dochodów ogółem (27.052.445 zł), ustalona na podstawie wielkości ujętych w budżecie, wynosi 1,74% i nie przekracza dopuszczalnego poziomu 1,78%. Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej (pismo ORG.0711.5.2014 z dnia 25 lutego 2014 r.) wynika jednak, że Rada postanowiła ustalić planowane rozchody tylko w kwocie 200.000,00 zł — „dla zachowania wskaźnika spłaty zadłużenia”. W przedłożonym piśmie Przewodniczący Rady stwierdził, że „organ wykonawczy w stosunku do rat kredytów i pożyczek oraz odsetek przypadających do spłaty w 2014 r., do chwili przeprowadzenia i podpisania umowy o restrukturyzację, winien wnioskować o przesunięcie spłaty w czasie, jak to robił w latach ubiegłych”.

Kolegium ustaliło, że zaplanowana kwota rozchodów i wydatków na obsługę długu nie wynika z zawartych umów z bankami i pożyczkodawcami ani też z prowadzonych działań zmierzających do restrukturyzacji długu Gminy.

Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Gminy za 2013 rok ustalono, że według stanu na 31 grudnia 2013 r. kwota długu wynosi 25.913.789,51 zł, z tego zobowiązania wymagalne w kwocie 3.362.070,10 zł i zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 22.551.719,41 zł, z których do spłaty w 2014 r. przypada kwota 3.174.835,67 zł, w tym 762.130,67 zł z tytułu niespłaconej w 2013 r. krótkoterminowej pożyczki zaciągniętej na finansowanie przejściowego deficytu budżetu. Przypadające do spłaty w 2014 r. zobowiązania Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, o których mowa w art. 244 ust. 1 u.f.p., w części dotyczącej Gminy Przemków wynoszą 43.679,12 zł, zgodnie z informacją podaną przez Związek w piśmie FN.3051.9.2013 z dnia 4 lutego 2014 roku. W objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (przedłożonego Izbie powołanym wyżej zarządzeniem nr 145/13 Burmistrza Przemkowa z dnia 2 grudnia 2013 r.) należne w 2014 r. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek (2.402.694,00 zł) bez restrukturyzacji zadłużenia podano w kwocie 1.788.034,00 zł. Należy przy tym wskazać, że odsetki od zaciągniętych zobowiązań ulegną zwiększeniu z powodu niespłacenia w 2013 r. pożyczki krótkoterminowej. Obliczona w oparciu o przedstawione wielkości relacja łącznej kwoty przypadających do spłaty w 2014 r. rat kredytów i pożyczek (3.174.835,67 zł) wraz z należnymi odsetkami (1.788.034,00 zł) powiększona o zobowiązania związku współtworzonego przez Gminę (43.679,12 zł) w stosunku do planowanych dochodów (27.052.445,00 zł) wynosi 18,51%, przy dopuszczalnym wskaźniku zdolności spłaty 1,78%. Oznacza to, że organ stanowiący Gminy Przemków nie może uchwalić budżetu na 2014 rok z zachowaniem relacji określonej w art. 243 i 244 u.f.p.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Przemkowie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus