

Uchwała nr 46/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 czerwca 2015 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale nr VII/28/15 Rady Miejskiej w Przemkowie
z dnia 25 maja 2015 r. w sprawie zmiany budżetu gminy Przemków na 2015 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 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, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale nr VII/28/15 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 25 maja 2015 r. w sprawie zmiany budżetu gminy Przemków na 2015 rok wskazuje się istotne naruszenie:

1) art. 240a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), wobec dokonania zmian budżetu, których realizacja spowoduje zwiększenie kwoty długu w stosunku do stanu zadłużenia na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego, co skutkuje zwiększeniem stopnia niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w latach 2015–2016 i niezachowaniem tej relacji w 2017 r.,

2) art. 240a ust. 5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, z powodu podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem,

3) art. 242 ust. 1 w związku z art. 236 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych, wobec zaplanowania wydatków majątkowych na zadania, które nie są inwestycjami i zakupami inwestycyjnymi, przez co zaniżono planowaną kwotę wydatków bieżących budżetu,

4) art. 240a ust. 5 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, z powodu zaplanowania wydatków majątkowych w kwocie 5.000 zł na pomoc dla powiatu polkowickiego na przebudowę drogi powiatowej nr 1181 — ul. Lipowa i drogi nr 1180D Żymierskiego do granicy miasta.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 22 lipca 2015 r. poprzez doprowadzenie uchwały do zgodności z przepisami art. 240a ust. 4, art. 242 ust. 1, art. 236 ust. 1 i 4 oraz art. 240a ust. 5 pkt 1 i 2 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 których 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 nr VII/28/15 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 25 maja 2015 r. w sprawie zmiany budżetu gminy Przemków na 2015 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 czerwca 2015 roku.

Na tej samej sesji w dniu 25 maja 2015 r. Rada Miejska w Przemkowie podjęła uchwałę nr VII/30/15 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków na lata 2015–2035.

Działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), w związku z realizacją przez Gminę programu postępowania naprawczego, Izba wystąpiła do Burmistrza Przemkowa o udzielenie wyjaśnień i informacji dotyczących zmian budżetu wprowadzonych wymienioną uchwałą, m.in. zaplanowania deficytu budżetu finansowanego kredytem, ujęcia w przychodach budżetu części zaciąganego kredytu, zaplanowania wydatków majątkowych na zadania niebędące inwestycjami lub zakupami inwestycyjnymi, wskazania inwestycji kontynuowanych oraz wydatków na nowe inwestycje. Wyjaśnienia Burmistrz przedstawił pismem Fin.3021.21.2015 z 19 czerwca 2015 roku.

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

Z powodu braku możliwości uchwalenia przez Radę Miejską budżetu Gminy na 2015 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem zasad określonych w art. 243–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.f.p.” — i zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz nieuchwalenia i nieprzedłożenia organowi nadzoru w wyznaczonym terminie programu postępowania naprawczego, budżet Gminy na 2015 rok, działając na podstawie art. 240a ust. 8 u.f.p., ustaliła Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu. Ustalając budżet Gminy Przemków na 2015 rok, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu określiła nadwyżkę budżetu w kwocie 5.027.097 zł, którą przeznaczyła na sfinansowanie przypadających do spłaty rat spłat rat kredytów i pożyczek (rozchody budżetu w kwocie 5.027.097 zł). Przychody budżetu nie były planowane.

Program postępowania naprawczego Rada Miejska przyjęła uchwałą nr IV/15/15 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Przemków (zwanego dalej Programem Naprawczym). Program Naprawczy został zaopiniowany pozytywnie z zastrzeżeniami przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu (uchwała nr II/88/2015 Składu Orzekającego z dnia 25 marca 2015 r.). Program Naprawczy Rada Miejska uchwaliła na lata 2015–2017. W okresie realizacji Programu Naprawczego Rada Miejska nie planowała deficytu budżetu w żadnym roku budżetowym oraz zaciągania nowych zobowiązań (kredytów) zwiększających zadłużenie Gminy. W latach 2015–2017 w Programie Naprawczym przewidziano nadwyżkę budżetu.

Badaną uchwałą zmieniającą budżet Gminy na 2015 rok Rada Miejska w Przemkowie m.in.:

- zmniejszyła planowane dochody o kwotę 42.903,00 zł, z tego dochody bieżące zwiększyła o 97.168,00 zł i zmniejszyła dochody majątkowe o 140.071,00 zł, po zmianach dochody budżetu wynoszą 25.551.476,30 zł, z tego dochody bieżące 23.994.091,30 zł i dochody majątkowe 1.557.385,00 zł,

- zwiększyła planowane wydatki o kwotę 7.380.762,44 zł, z tego wydatki bieżące zwiększyła o kwotę 4.429.475,67 zł i wydatki majątkowe o kwotę 2.951.286,77 zł, po zmianach wydatki budżetu wynoszą 27.948.044,74 zł, z tego wydatki bieżące 24.996.757,97 zł i wydatki majątkowe 2.951.286,77 zł,

- określiła przychody budżetu w kwocie 5.557.178,33 zł, z tego z tytułu kredytu w kwocie 4.538.000,00 zł i z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, w kwocie 1.019.178,33 zł,

- zmniejszyła plan rozchodów o kwotę 1.866.487,11 zł, przeznaczonych na spłatę otrzymanych kredytów i pożyczek, po zmianach rozchody budżetu stanowią kwotę 3.160.609,89 zł i są przeznaczone na spłatę rat zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W § 2 uchwały Rada określiła deficyt budżetu w kwocie 2.396.568,44 zł (1.002.666,67 zł w części bieżącej budżetu i 1.393.901,77 zł w części majątkowej), który postanowiła finansować kredytem długoterminowym zaciąganym na rynku krajowym.

W wyniku dokonania powyższych zmian budżetu (zmniejszenia dochodów o 42.903,00 zł i zwiększenia wydatków o 7.380.762,44 zł), deficyt środków niezbędnych na sfinansowanie zwiększonych wydatków budżetu wyniósł 7.423.665,44 zł. Deficyt ten Rada zaplanowała pokryć przychodami budżetu w kwocie 5.557.178,33 zł, w tym pochodzącymi z kredytu w kwocie 4.538.000,00 zł, oraz środkami ze zmniejszenia rozchodów budżetu o 1.866.487,11 zł.

Jak wynika z uchwalonej w dniu 25 maja 2015 r. uchwały nr VII/30/15 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków na lata 2015–2035 — załącznik nr 1 do uchwały pn. „Wieloletnia prognoza finansowa” (zwana dalej: WPF) — przy realizacji zaplanowanych wielkości budżetu w 2015 r. oraz zaciągnięciu planowanego kredytu w części dotyczącej restrukturyzacji pożyczek, w latach 2015–2017 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., zarówno obliczona w oparciu o plan trzech kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy, jak i wykonanie budżetu w roku 2014. W Programie Naprawczym natomiast przekroczenie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., wyznaczającej dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, zaplanowano tylko latach 2015–2016, zaś od 2017 r. założono zachowanie tej relacji. Z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że dla roku 2015 planowany wskaźnik spłaty długu (relacja spłat kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na obsługę długu do planowanych dochodów ogółem) wynosi 16,90% (z uwzględnieniem zastosowanych przez Gminę wyłączeń), wobec dopuszczalnego wskaźnika 6,11%; planowany wskaźnik spłaty długu nie przekracza jednak, stosownie do art. 240a ust. 9 u.f.p., poziomu ustalonego przez Regionalną Izbę Obrachunkową (26,12%). W stosunku do wielkości przyjętych w Programie Naprawczym w 2016 r. wskaźnik spłaty długu wzrośnie natomiast do 20,58% (o 4,87 punktu proc.), wobec obniżenia wskaźnika dopuszczalnego do 3,32%, a w 2017 r. wskaźnik ten zwiększy się do wysokości 16,60% (o 5,77 punktu proc.), przy obniżeniu dopuszczalnego poziomu do 7,24%.

Realizacja budżetu Gminy Przemków, w wielkościach określonych ze zmianami wprowadzonymi badaną uchwałą, w tym zaciągnięcie nowego kredytu na finansowanie deficytu budżetu, spowoduje zatem zwiększenie kwoty długu w stosunku do stanu zadłużenia na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz zwiększenie stopnia niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., w latach 2015–2016 i niezachowanie tej relacji w 2017 roku. Stanowi to istotne naruszenie art. 240a ust. 4 u.f.p., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 tylko 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 postępowania naprawczego.

Zgodnie z ograniczeniem wynikającym z art. 240a ust. 5 pkt 1 i 2 u.f.p., Gmina Przemków w okresie realizacji postępowania naprawczego nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych oraz nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Na podstawie analizy zaplanowanych zadań i wydatków majątkowych (załącznik nr 3 do badanej uchwały) oraz wyjaśnień Burmistrza (pismo Fin.3021.21.2015) ustalono, że zostały zaplanowane wydatki inwestycyjne (§ 6050) na zadania, które nie są inwestycjami lub zakupami inwestycyjnymi, co jest niezgodne z zasadami kwalifikowania wydatków budżetu, wynikającymi z art. 236 ust. 1 i 4 u.f.p., i spowodowało zaniżenie kwoty wydatków bieżących i nieprawidłowe ustalenie źródeł ich finansowania, co narusza zasadę określoną w art. 242 ust. 1 u.f.p. Powołany art. 242 ust. 1 u.f.p. stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. Wydatki bieżące nie mogą być więc finansowane dochodami majątkowymi oraz zaciąganym długiem publicznym, czyli nie może być na nie planowany deficyt budżetu finansowany kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

W załączniku nr 3 do uchwały (bez zwrotu dotacji) wymieniono 40 zadań, na które zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie łącznej 2.144.483,50 zł (ze zwrotem dotacji 2.951.286,77 zł). Zaplanowane zostały m.in. wydatki majątkowe na wn. zadania bieżące:

- 1.500 zł na „remont mostku na Kanale w Łęczcach” — remont 1 m kw. przysklepienia łukowego (dział 600, rozdział 60016),

- 20.000 zł na „remont nawierzchni drogi stanowiącej część działki 502/22 obręb Przemków” — uporządkowanie terenu pod targowisko (dział 600, rozdział 60016),

- 30.000 zł na „opomiarowanie budynków komunalnych” — liczniki zimnej wody (dział 700, rozdział 70095),

- 40.000 zł na „prace zabezpieczające budynek gospodarczy — ul. Głogowska 2” — rozbiórka budynku (dział 700, rozdział 70095),

- 60.000 zł na „udział Gminy w remontach wspólnot” (dział 700, rozdział 70095),

- 10.000 zł na „opracowanie Strategii Rozwoju Gminy i Miasta Przemków” (dział 710, rozdział 71095),

- 10.000 zł na „zmiana aglomeracji Przemków” (dział 710, rozdział 71095).

Tylko nieliczne zadania (np. w zakresie termomodernizacji — wydatki w kwocie łącznej 959.163,35 zł) są inwestycjami kontynuowanymi, a zatem deficyt w części majątkowej budżetu w kwocie 1.393.901,77 zł, finansowany kredytem, związany jest z podejmowaniem nowych zadań inwestycyjnych, co narusza powołany wyżej art. 240a ust. 4 u.f.p.

Kolegium zwraca uwagę, że — zgodnie z art. 236 ust. 1 i 4 u.f.p. — w planie wydatków budżetu Gminy powinny być wyszczególnione kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych, z tym, że do wydatków majątkowych zalicza się wyłącznie wydatki na: 1) inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego; 2) zakup i objęcie akcji i udziałów; 3) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

W załączniku nr 2 „Zmiany w planie wydatków na 2015 r.” do uchwały zostały zaplanowane wydatki majątkowe w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne”, w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 26.500 zł. Z załącznika nr 3 „Zmiany w planie wydatków majątkowych 2015 r.” (faktycznie jest to ustalenie planu wydatków, a nie zmiany) wynika, że w ramach tej kwoty zaplanowano wydatki w kwocie 5.000,00 zł na zadanie „Przebudowa drogi nr 1181 — ul. Lipowa i drogi nr 1180D Żymierskiego do granic miasta”. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Przemkowa, zaplanowane zostały wydatki w kwocie 5.000,00 zł na „dofinansowanie do dokumentacji projektowej, deklaracja Gminy Przemków o dofinansowanie z 7 listopada 2014 r. Zadanie PZDP w Polkowicach”. Drogi nr 1181 — ul. Lipowa i nr 1180D ul. Żymierskiego są drogami powiatowymi, pozostającymi w zarządzie Polkowickiego Zarządu Dróg Powiatowych w Przemkowie. Zaplanowanie zatem wydatków na dofinansowanie remontu ww. dróg stanowi pomoc dla powiatu polkowickiego, co narusza art. 240a ust. 5 pkt u.f.p. Ponadto wydatek został nieprawidłowo zaliczony do rozdziału 60016 „Drogi publiczne gminne”, zamiast do rozdziału 60014 „Drogi publiczne powiatowe”.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus