

Uchwała nr 40/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 6 maja 2016 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Przemkowie
nr XVIII/75/16 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia budżetu
gminy Przemków na 2016 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. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Przemkowie nr XVIII/75/16 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia budżetu gminy Przemków na 2016 rok wskazuje się istotne naruszenie:

1) art. 240a ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) — wobec zaplanowania w okresie realizacji programu postępowania naprawczego wydatków majątkowych na nowe inwestycje, mimo zaplanowania przychodów zwrotnych na sfinansowanie planowanego deficytu oraz rozchodów budżetu,

2) art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych — z powodu nieokreślenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, pomimo zaplanowania przychodów zwrotnych budżetu przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (rozchodów budżetu),

3) art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych — wobec niezaplanowania wydatków majątkowych w kwocie 187.596,79 zł oraz wydatków bieżących w kwocie 54.726,00 zł na zapłatę zobowiązań wymagalnych na koniec 2015 r.,

4) art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166, z późn. zm.) w związku z art. 222 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych — z powodu zaplanowania rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości mniejszej od kwoty minimalnej określonej ustawą.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 6 czerwca 2016 r. poprzez doprowadzenie uchwały budżetowej do zgodności z przepisami art. 240a ust. 5 pkt 1, art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i zaplanowanie rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż określona w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

§ 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 w § 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 XVIII/75/16 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia budżetu gminy Przemków na 2016 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 13 kwietnia 2016 roku. Pismem z dnia 22 kwietnia 2016 r. (Fin.3021.15.2016) Sekretarz Gminy, działający z upoważnienia Burmistrza, przedstawił wyjaśnienia wraz z załączonymi dokumentami dotyczące przyjętych wielkości budżetowych, m.in. zadań inwestycyjnych kontynuowanych i nowych inwestycji, ujętych w załączniku nr 6 pn. „Plan wydatków majątkowych Gminy Przemków na 2016 r.” do uchwały.

Na tej samej sesji w dniu 7 kwietnia 2016 r. Rada Miejska w Przemkowie podjęła uchwałę nr XVIII/76/16 w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Przemków na lata 2016–2032.

Budżet gminy Przemków na 2016 rok oraz wieloletnia prognoza finansowa gminy zostały uchwalone po uprzednim przyjęciu przez Radę Miejską w Przemkowie, uchwałą nr XV/66/16 z dnia 26 stycznia 2016 r., programu postępowania naprawczego gminy Przemków, który uzyskał pozytywną (z uwagami) opinię regionalnej izby obrachunkowej (uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr II/67/2016 z dnia 17 lutego 2016 r.).

„Program postępowania naprawczego Gminy Przemków na lata 2016–2018” Rada Miejska w Przemkowie uchwaliła na wezwanie Kolegium Izby, skierowane do Gminy w oparciu o art. 240a ust. 1 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.”, z powodu braku możliwości uchwalenia przez Radę budżetu na 2016 rok i wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem zasad określonych w art. 242–244 tej ustawy. W programie postępowania naprawczego założono pozyskanie w 2016 r. finansowania restrukturyzacyjnego w wysokości 20.142.411,20 zł, z tego w kwocie 14.540.617,75 zł przeznaczonej na restrukturyzację najdroższych zobowiązań zaciągniętych w instytucjach pozabankowych i sfinansowanie rozchodów budżetu oraz w kwocie 5.601.793,45 zł przeznaczonej na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, wynikającego z planowanej spłaty zobowiązań wymagalnych (wg wartości szacunkowej na koniec 2015 r.). W wyniku założonej spłaty całości zobowiązań wymagalnych, w programie przewidziano, że w 2016 r. ujemny wynik operacyjny wyniesie 4.022.683,00 zł (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi).

W świetle przepisu art. 240a ust. 4 u.f.p., 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 postępowania naprawczego. W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostkę samorządu terytorialnego obowiązują m.in. ograniczenia określone w art. 240a ust. 5 pkt 1 u.f.p.

W badanej uchwale budżetowej na 2016 rok zaplanowano dochody budżetu w łącznej wysokości 28.832.784,39 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 27.203.596,87 zł i dochody majątkowe w kwocie 1.629.187,52 zł, oraz wydatki budżetu w wysokości 31.931.422,20 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 29.663.974,41 zł i wydatki majątkowe w kwocie 2.267.447,79 zł. Planowane przychody budżetu pochodzące z kredytów i pożyczek określono w wysokości 17.639.255,81 zł. Łączną kwotę planowanych spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych (rozchody) ustalono w wysokości 14.540.618,00 zł. Planowany deficyt budżetu w kwocie 3.098.637,81 zł (2.460.377,54 zł w części bieżącej budżetu i 638.260,27 zł w części majątkowej) Rada Miejska postanowiła finansować przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek zaciąganych na rynku krajowym (§ 3 uchwały). W stosunku do założeń przyjętych w programie postępowania naprawczego, planowany deficyt budżetu uległ obniżeniu o 2.503.155,64 zł, a ujemny wynik operacyjny zmniejszył się o 1.562.305,46 zł.

Z „Wieloletniej prognozy finansowej” (dalej WPF), stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały nr XVIII/76/16 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy

Przemków, wynika, że przy realizacji zaplanowanych wielkości budżetu w 2016 r., w latach 2016–2019 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243–244 u.f.p., zarówno obliczona w oparciu o plan trzech kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy, jak i o wykonanie budżetu w roku 2015. Planowany dla 2016 r. wskaźnik spłaty długu (relacja spłat kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na obsługę długu do planowanych dochodów ogółem) wynosi 58,26%, wobec dopuszczalnego poziomu 7,32%. Po doliczeniu, stosownie do art. 244 u.f.p., przypadającej do spłaty w roku budżetowym kwoty zobowiązań związku międzygminnego, współtworzonego przez Gminę (38.823,64 zł), wysokość planowanego wskaźnika spłaty długu wynosi 58,39%.

Badając zgodność z prawem wymienionej uchwały nr XVIII/75/16 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia budżetu gminy Przemków na 2016 rok, biorąc pod uwagę powyższe oraz wyjaśnienia Burmistrza Przemkowa i Skarbnika Gminy udzielone na posiedzeniu Kolegium w dniu 6 maja 2016 r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W budżecie na 2016 rok zostały zaplanowane wydatki majątkowe w kwocie 2.267.447,79 zł, z tego z tytułu zwrotu otrzymanej dotacji inwestycyjnej w kwocie 806.803,27 zł (zobowiązanie wskazane jako zobowiązanie wymagalne z lat ubiegłych) oraz wydatki na zadania i zakupy inwestycyjne w kwocie 1.460.644,52 zł. Na podstawie analizy treści załącznika nr 6 pn. „Plan wydatków majątkowych Gminy Przemków na 2016 r.” do badanej uchwały oraz przedstawionych wyjaśnień (pismem Fin.3021.15.2016) stwierdzono, że zaplanowane zostały wydatki majątkowe na realizację nowych zadań inwestycyjnych, mimo zaplanowania przychodów z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie planowanego deficytu oraz sfinansowanie rozchodów budżetu, tj. między innymi na zadania:

- „Wymiana sieci wodociągowej na Osiedlu Głogowskim” w kwocie 30.000,00 zł (dział 900, rozdział 90001, § 6050),
- „Modernizacja Przemkowskiego Ośrodka Kultury” w kwocie 481.000,00 zł, z tego 72.150,00 zł w § 6050 i 408.850,00 zł w § 6057 (dział 921, rozdział 92109),
- „Modernizacja świetlicy wiejskiej w Wilkocinie” w kwocie 50.000,00 zł (dział 921, rozdział 92109, § 6050),
- „Modernizacja stadionu miejskiego w Przemkowie” w kwocie 50.000,00 zł (dział 926, rozdział 92601, § 6050),
- „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego we wsi Wysoka” 30.000,00 zł (dział 926, rozdział 92695, § 6060),
- zakup środków trwałych w kwocie 38.000,00 zł, bez określenia planowanych do nabycia środków trwałych (§ 6060, rozdziały 80101, 80104, 90095).

Zaplanowanie wydatków majątkowych na realizację nowych zadań inwestycyjnych w sposób istotny narusza przepis art. 240a ust. 5 pkt 1 u.f.p. stanowiący, że jednostka samorządu terytorialnego w okresie realizacji postępowania naprawczego nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

Na podstawie analizy zobowiązań wymagalnych wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych w 2015 r. oraz zaplanowanych w budżecie na rok 2016 wydatków majątkowych stwierdzono, że nie zostały zaplanowane wydatki majątkowe na zapłatę zobowiązań wymagalnych w kwocie 187.596,79 zł, z tego: 16.987,20 zł w dziale 700 rozdziale 70005 w § 6050, 6.150,00 zł w dziale 700 rozdziale 70095 w § 6050, 19.103,39 zł w dziale 900 rozdziale 90095 w § 6050 i 145.356,20 zł w dziale 900 rozdziale 90095 w § 6660. Nie zaplanowano także wydatków bieżących na zapłatę zobowiązań wymagalnych w kwocie 54.726,00 zł w dziale 900 rozdziale 90095 w § 4560 związanych z wymienionym wyżej zwrotem dotacji (dotyczy § 6660). Niezaplanowanie powyższych wydatków stanowi naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2

i 3 u.f.p. w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p., uniemożliwia zapłatę w 2016 r. zobowiązań wymagalnych z lat ubiegłych. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., wydatki publiczne mogą być bowiem ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Stosownie natomiast do art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p., wydatki ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit.

Wbrew wymogom art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p., w badanej uchwale nie określono limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., pomimo zaplanowania przychodów zwrotnych w kwocie 17.639.255,81 zł, przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (rozchodów budżetu). Powołany art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. stanowi, że uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p. Określenie zatem w uchwale budżetowej powyższego limitu, w przypadku planowania przychodów budżetu z wymienionych tytułów, jest obojętne.

W budżecie gminy na 2016 rok została utworzona rezerwa celowa w kwocie 60.000 zł z przeznaczeniem na realizację zadań własnych gminy z zakresu zarządzania kryzysowego (§ 7 pkt 2 uchwały). Podstawę prawną zaplanowania wymienionej rezerwy celowej stanowi przepis art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166, z późn. zm.), zgodnie z którym w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. W świetle powołanego przepisu, utworzenie w budżecie przedmiotowej rezerwy celowej jest obligatoryjne, a jej wysokość nie może być mniejsza od wysokości minimalnej, ustalonej w sposób określony w ustawie.

Na podstawie planowanych wydatków budżetu gminy Przemków ustalono, że wydatki budżetu pomniejszone o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu stanowią kwotę 15.496.449,37 zł. Kwota rezerwy celowej na realizację powyższych zadań w zakresie zarządzania kryzysowego nie może być zatem niższa niż 77.482,24 zł. Zaplanowanie przedmiotowej rezerwy celowej w kwocie 60.000 zł, stanowiącej mniej niż 0,5% planowanych wydatków pomniejszonych o ww. rodzaje wydatków, w sposób istotny narusza art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Kolegium wskazuje ponadto, że brak jest podstawy prawnej do zamieszczenia w § 14 uchwały budżetowej zapisu wskazującego, że uzyskane przez podległe jednostki budżetowe wpływy ze zwrotów wydatków budżetowych dokonanych w 2016 r. pomniejszają wykonanie wydatków w tym roku.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus