

Uchwała nr 23/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 stycznia 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały 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

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 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

stwierdza nieważność

uchwały 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 — z powodu istotnego naruszenia 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 wieloletniej prognozy finansowej bez zachowania relacji określonej tym przepisem, na podstawie art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Uchwała 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 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.), dalej zwanej „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. 242–244 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, która zostanie przeprowadzona 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. W Programie założono, że w wyniku realizacji przedsięwzięć naprawczych, w tym restrukturyzacji zadłużenia w 2016 r., przy niezaciąganiu w latach 2017–2033 nowego długu (kredytów, pożyczek, emisji obligacji), dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu wraz z kosztami jego obsługi, tj. relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., z dodaniem przypadającej do spłaty w każdym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku międzygminnego współtworzonego przez Gminę (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 (w 2016 r. uchwała nie była zmieniana), wynika, że stopień niezachowania dopuszczalnego

wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 u.f.p., w latach 2017–2019 wynosiłby 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.

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.

Uchwałę nr XXV/126/16 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017–2033, przedłożoną wraz z uchwałą budżetową na 2017 rok (nr XXV/125/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu gminy Przemków na 2017 rok), Rada Miejska w Przemkowie podjęła natomiast 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.

Przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej (załącznik nr 1 do uchwały nr XXV/126/16) wielkości budżetowe nie odzwierciedlają wartości wynikających z realizacji przedsięwzięć przyjętych w Programie postępowania naprawczego. W uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej nie przewidziano realizacji drugiego etapu postępowania naprawczego, tj. ubiegania się przez Gminę o pożyczkę z budżetu państwa. Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017–2033 wynika, że w 2017 r. Gmina planuje zaciągnięcie kredytu lub pożyczki długoterminowej w kwocie 1.923.806,10 zł (co nie było przewidziane w Programie postępowania naprawczego) i w konsekwencji w latach 2018–2027 oraz w latach 2030–2032 zostały zmienione kwoty rozchodów budżetu w porównaniu do wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2016–2033. Spowoduje to, że stopień niezachowania wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 u.f.p. (z dodaniem przypadającej do spłaty kwoty zobowiązań związku międzygminnego współtworzonego przez Gminę — art. 244 u.f.p.), 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 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 i w 2020 r. również zostanie przekroczona relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., co jest niezgodne z założeniami Programu postępowania naprawczego.

Powyższe w sposób istotny narusza art. 243 ust. 1 u.f.p., z którego 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.

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.

Jak wynika z przedstawionych danych, wielkości zawarte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017–2033 nie odpowiadają założeniom przyjętym w Programie postępowania naprawczego. Mając na względzie powyższe, w świetle przepisu art. 240a ust. 4 u.f.p., brak jest podstaw do uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej bez zachowania relacji określonej w art. 243 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 dnia jej doręczenia.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód