

Uchwała Nr 31/213/2013
z dnia 26 września 2013 r.
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Józefa Lucyna Michejda |
| 3/ Małgorzata Michałek | 10/ Bogusław Wenus |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Grażyna Kos |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Barbara Polowczyk |
| 6/ Wojciech Newereńczuk | 13/ Paweł Dobrzyński |
| 7/ Bogdan Łągwa | 14/ Roman Drozdowski |

Po rozpoznaniu w dniu 26 września 2013 roku uchwały Nr XLV/198/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, uchwały Nr XLV/197/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013 oraz uchwały Nr XLV/196/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok, działając na podstawie art. 12 ust.1 i 4 oraz art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 roku, poz. 1113) oraz art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2013 roku, poz. 594 z późn.zm.),

Kolegium uchwala, co następuje:

1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLV/198/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023 z powodu naruszenia prawa tj. art. 226 ust.1 w związku z art. 224 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 roku, poz.885 z późn.zm.)
2. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLV/197/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013 z powodu naruszenia prawa tj. art. 89 ust.1 pkt 2 i 3 w związku z art. 226 ust.1 oraz art. 224 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

3. W uchwale Nr XLV/196/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok stwierdza się naruszenie prawa tj. art. 211 ust. 1 i 4 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach, poprzez nieprawidłowe ustalenie deficytu budżetu oraz przychodów z tytułu pożyczki z budżetu państwa.

Naprawienie powyższej uchwały winno polegać na doprowadzeniu jej zapisów do zgodności z obowiązującym prawem, w terminie do dnia 10 października 2013 roku.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze wobec uchwał wyszczególnionych w sentencji uchwały, tj. uchwały Nr XLV/198/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, uchwały Nr XLII/197/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013 oraz uchwały Nr XLV/196/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy: Pan Jacek Różański Komisarz Rządowy Gminy Pątnów oraz Pani Aleksandra Kasprzak Skarbnik Gminy Pątnów, którzy złożyli wyjaśnienia w przedmiocie badanych uchwał.

Ad.1. Na podstawie uchwały Nr XLV/198/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, Kolegium dokonało analizy kwot zaplanowanych wydatków budżetów lat objętych prognozą i stwierdziło, że ich wyliczenie nie znajduje uzasadnienia w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej oraz w Programie Naprawczym Gminy Pątnów, przyjętym uchwałą Nr XLI/191/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku. Objaśnienia do wieloletniej prognozy finansowej nie zawierają bowiem informacji o kwotach oszczędności przewidzianych do uzyskania w roku 2013 i w latach następnych, które uzasadniałyby wartości przyjęte w wydatkach budżetów. Z tychże objaśnień wynika także, że planowana kwota oszczędności budżetu w roku 2014 oscylować będzie w granicach 775.000,00 zł, lecz nie przedstawiono źródeł, z których planuje się uzyskać te oszczędności. Nadto, z Programu Naprawczego Gminy oraz pisma Komisarza Rządowego z dnia 11 września

2013 roku, dotyczącego „Przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych realizowanych zgodnie z załącznikiem do Uchwały Nr XLI/191/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku” wynika, że największe oszczędności Gmina planuje uzyskać w wyniku likwidacji trzech szkół. Szacuje się, że z tego tytułu docelowo Gmina winna uzyskać oszczędności w wysokości 1.100.000,00 zł. W roku 2014 zostaną one uzyskane tylko częściowo, a cała kwota tych oszczędności przewidziana jest do uzyskania w roku 2015. Natomiast, jak wynika z danych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, założona na 2015 rok wysokość wydatków bieżących jest istotnie wyższa od poziomu tych wydatków prognozowanych na rok 2014. W związku z tym Kolegium stwierdza, że w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej nie uprawdopodobniono kwotowo, iż te oszczędności faktycznie powstaną. Z analizy danych dotyczących prognozowanych dochodów Gminy wynika również, że w 2014 roku planuje się wpływy z tytułu podatku od towarów i usług – jako dochód budżetu Gminy, które nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach, bowiem źródło to może być dochodem Gminy, ale w roku następnym, tj. w 2015.

Stosownie do postanowienia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być **realistyczna** i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, dochody majątkowe w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczenie nadwyżki albo sposób finansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243 oraz sposób finansowania spłaty długu, jak również objaśnienia przyjętych wartości. Zatem wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku i lat następnych i powinna być realistyczna, co oznacza, że ma opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Oznacza to również, że założenia przyjęte w tej prognozie powinny zostać uzasadnione.

W świetle natomiast art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli:

1) jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub

przystępuje do jego realizacji oraz

2) z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:

- a) nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań,
- b) zachowane zostaną zasady określone w art.242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki,
- c) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Jak z powyższego wynika, program naprawczy powinien zawierać zamierzenia, które pozwolą uprawdopodobnić, iż w wyniku jego realizacji nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki.

Zdaniem Kolegium postanowienia zawarte w wieloletniej prognozie finansowej oraz w programie naprawczym winny w sposób jasny i precyzyjny wskazywać, jakie działania zostaną podjęte w celu poprawy sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego i z dokumentów tych powinno wynikać, jakie efekty finansowe jednostka uzyska w wyniku wprowadzenia tych działań. Natomiast, założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Pątnów, Programie Naprawczym, a także w dodatkowych wyjaśnieniach, w tym zawartych w piśmie Komisarza Rządowego („Przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych realizowanych zgodnie z załącznikiem do uchwały Nr XLI/191/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku”) nie pozwalają, w ocenie Kolegium, na uznanie, że przesłanki wynikające z powołanych wyżej przepisów zostały spełnione.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Kolegium wieloletnia prognoza finansowa Gminy **jest nierealistyczna**, a zatem nie spełnia wymogu wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Kolegium stwierdza także, że Program Naprawczy, który jest dokumentem niezbędnym, w sytuacji gdy jednostka ubiega się o pożyczkę z budżetu państwa, **wymaga precyzyjnego określenia szacowanych wielkości, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.** W opinii Kolegium zapisy Programu Naprawczego Gminy mają bowiem zbyt ogólny charakter i nie uzasadniają oszczędności, które Gmina zakłada uzyskać. Nadto, w przedstawionym Programie Naprawczym nie wyszacowano efektów tych oszczędności w poszczególnych latach.

W konsekwencji Kolegium stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza normę art. 226 ust.1 w związku z art. 224 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Ad.2 . Uchwałą Rady Gminy Pątnów Nr XLV/197/2013 z dnia 24 września 2013 roku postanowiono o zaciągnięciu pożyczki z budżetu państwa w wysokości 5.840.645,00 zł, z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 3.436.587,26 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 2.404.057,74 zł.

Zgodnie z art. 89 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 roku o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu jednostki samorządu terytorialnego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Kolegium dokonało analizy przedmiotowej uchwały w kontekście założeń wieloletniej prognozy finansowej, wynikającej z uchwały Nr XLV/198/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023 oraz Programu Naprawczego, o którym mowa w uchwale Nr XLI/191/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie Programu Naprawczego dla Gminy Pątnów. W oparciu o te uchwały ustalono, że wieloletnia prognoza finansowa Gminy, obejmująca również wielkości budżetu roku 2013, nie spełnia wymogów wynikających z art. 226 ust.1 w związku z art. 224 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W rezultacie uchwała w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa pozostaje w sprzeczności z art. 89 ust.1 pkt 2 i 3 w związku z art. 226 ust.1 oraz art. 224 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, bowiem spłata planowanej w budżecie 2013 roku pożyczki z budżetu państwa przypada na lata następne. W świetle zaś postanowień wieloletniej prognozy finansowej Gminy, zdaniem Kolegium nie sposób uznać, że spełnione zostaną wymogi ustalone w art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tj., że nastąpi poprawa sytuacji finansowej Gminy oraz skuteczność w wykonywaniu jej ustawowych zadań, a przede wszystkim, że zachowane zostaną zasady określone w art.242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki oraz, że zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Ad.3. Uchwałą Nr XLV/196/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok zmniejszono planowane dochody budżetu o kwotę 1.585.000,00 zł - do kwoty 18.543.462,87 zł. Natomiast

wydatki budżetu zostały zmniejszone o kwotę 1.730.450,00 zł – do kwoty 21.980.050,13 zł. W wyniku tych zmian deficyt budżetu ukształtował się na poziomie 3.436.587,26 zł. Uchwalone przychody budżetu, po dokonanych zmianach, wynoszą 5.840.645,00 zł i planowane są do uzyskania z tytułu pożyczki z budżetu państwa. Podstawą do zaciągnięcia tej pożyczki są przepisy art. 89 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W świetle art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Zgodnie z ust.4 tego artykułu, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Zatem, uchwała budżetowa Gminy powinna określić prawidłowe wysokości parametrów, będących dochodami i wydatkami oraz rozchodami budżetu, które stanowią podstawę do zaplanowania właściwej kwoty przychodów budżetu. Skoro zatem budżet jest dokumentem, w oparciu o który prowadzona jest gospodarka finansowa jednostki w roku budżetowym i stanowi podstawę do zaciągnięcia zobowiązań, to kwota planowanej pożyczki z budżetu państwa powinna być również ustalona w oparciu o prawidłowe założenia budżetu.

Z uwagi na fakt, że Kolegium stwierdziło nieważność Nr XLV/198/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023 oraz uchwały Nr XLV/197/2013 z dnia 24 września 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013, Kolegium postanowiło jak w pkt 3 sentencji.

Na marginesie niniejszego rozstrzygnięcia, Kolegium Izby wskazuje działania, które powinny zostać podjęte przez **Komisarza Rządowego Gminy Pątnów** w celu przedstawienia dokumentów stanowiących podstawę wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa:

- 1) Opracowanie programu naprawczego Gminy Pątnów, w którym wskazane zostaną działania naprawcze, z podaniem przyjętej metodologii i prawidłowym oszacowaniem efektów oszczędnościowych;
- 2) Prawidłowe ustalenie wielkości budżetu na 2013 rok z wyraźnym wyodrębnieniem wydatków dotyczących zadań realizowanych w roku 2013 oraz zobowiązań, które powstały w latach poprzednich a obciążają budżet roku 2013 (w podziale na wydatki bieżące, majątkowe, rozchody), w celu uzasadnienia wnioskowanej kwoty pożyczki z budżetu państwa;

3) Opracowanie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pątnów uwzględniającej założenia przyjęte w pkt 1) i 2) oraz spełniającej zasadę realistyczności, o której mowa w art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, jak również zapewniającej realizację warunków wynikających z art. 224 tej ustawy, w latach spłaty zobowiązań, w tym planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa.

Od rozstrzygnięcia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, zawartego w pkt 1 i 2 sentencji, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Nieuwzględnienie rozstrzygnięcia zawartego w pkt 3 sentencji do niniejszej uchwały, skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Izby rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust.2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

Przewodniczący Kolegium: