

Uchwała Nr 20.365.2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 24 września 2013 roku

dotycząca wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną uchwały Nr 392/XXXI/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały Budżetowej Gminy Lesznowola na rok 2013.

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 roku, poz. 1113) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

1. Wszczyňa postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną uchwały Nr 392/XXXI/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały Budżetowej Gminy Lesznowola na rok 2013 z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885) oraz w związku z Uchwałą Nr 20.364.2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 24 września 2013 r. orzekającą o nieważności Uchwały Nr 391/XXXI/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 sierpnia 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lesznowola na lata 2013 – 2022 z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 7 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
2. Wstrzymuje wykonanie uchwały, o której mowa w ust. 1.

§ 2

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wzywa Radę Gminy Lesznowola do naprawienia we własnym zakresie nieprawidłowości określonych w § 1 pkt 1 uchwały w terminie do dnia 17 października 2013 roku, poprzez uchwalenie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lesznowola na lata 2013 – 2022, w kształcie, który nie skutkowałby przekroczeniem ustawowo określonego limitu zadłużenia, a w ślad za tym dokonanie stosownych zmian uchwały budżetowej Gminy na 2013 rok.

§ 3

W przypadku nie usunięcia przez Radę Gminy Lesznowola nieprawidłowości, o których mowa w § 1 pkt 1 uchwały w terminie określonym w § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie na posiedzeniu w dniu 22 października 2013 roku podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ust. 2-3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych tj. orzeknie o nieważności badanej uchwały i ustali budżet Gminy.

UZASADNIENIE

W dniu 3 września 2013 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 392/XXXI/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały Budżetowej Gminy Lesznowola na rok 2013.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Wraz z badaną uchwałą przedłożona została uchwała Nr 391/XXXI/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 sierpnia 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lesznowola na lata 2013 – 2022.

Badając uchwałę Nr 392/XXXI/2013 Kolegium Izby ustaliło, iż Rada Gminy dokonała zmian w budżecie 2013 roku polegających m.in. na:

- zwiększeniu planowanych dochodów budżetu o 15.037.481 zł (plan dochodów ogółem po zmianach wynosi 148.885.500 zł, przy czym bieżące – 133.852.335 zł, a majątkowe – 15.033.165 zł),
- zwiększeniu planowanych wydatków budżetu o 11.037.481 zł (plan po zmianach wynosi 135.379.741 zł, w tym wydatki majątkowe 32.651.996 zł - zwiększenie o 8.145.311 zł, a wydatki bieżące 102.727.745 zł - wzrost o 2.892.170 zł).
- zwiększeniu planowanej nadwyżki budżetu o 4.000.000 zł (plan po zmianach wynosi 13.505.759 zł). Nadwyżka w całości przeznaczona jest na spłatę rozchodów.
- zwiększeniu rozchodów z tytułu wykupu papierów wartościowych o 4.000.000 zł i ustaleniu ich na poziomie 8.000.000 zł. Rozchody ogółem zaplanowano w wysokości 17.105.759 zł.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwałą Nr 20.364.2013 z dnia 24 września 2013 r. orzekło o nieważności uchwały Rady Gminy Lesznowola Nr 391/XXXI/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lesznowola na lata 2013 – 2022, z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

W swoim rozstrzygnięciu Kolegium zwróciło uwagę, iż analiza w/w uchwały wskazuje na to, że przeważająca część wprowadzonych do budżetu 2013 roku

dochodów przeznaczona została na sfinansowanie zwiększonych o 11.037.481 zł wydatków, a nie na wykup krótkoterminowych obligacji.

W jego cenie wprowadzenie do budżetu dochodów w kwocie 15.000.000 zł z tytułu użytkowania gruntów przed podpisaniem aktu notarialnego i otrzymaniem środków było przedwczesne, co w efekcie czyni badaną wieloletnią prognozę finansową Gminy Lesznowola nierealistyczną, a tym samym narusza w sposób istotny art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz stwarza realne zagrożenie naruszenia wymogów art. 170 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych z 2005 roku dotyczącego limitu zadłużenia.

Powyższe stanowisko wynika z dokonanej przez Kolegium całościowej oceny sytuacji finansowej Gminy Lesznowola, w tym realizacji budżetu uchwalonego na 2013 rok w I półroczu tego roku. W świetle przedłożonej Izbie Informacji oraz sprawozdań statystycznych na koniec w/w okresu:

- planowane dochody ogółem wyniosły 129.711.111 zł, z czego wykonano 46,92 %. Założone na poziomie 15.033,165 zł dochody majątkowe zrealizowano w 4,18%, a dochody bieżące w 52,53% planu rocznego;
- wydatki szacowane w wysokości 121.205.352 zł wykonano w 53,18%, przy czym wydatki majątkowe stanowiące 17,7% ogółu zaplanowanych wydatków w 65,63%;
- pomimo zaplanowanej z przeznaczeniem na spłatę długu nadwyżki w kwocie 8.505.759 zł I półrocze zamknęło się deficytem w wysokości 3.587.702,08 zł;
- zadłużenie Gminy zwiększyło się do wysokości 90.064.122, 72 zł i stanowiło 69,43% zaplanowanych na 2013 rok dochodów, przy dopuszczalnym określonym art. 170 ust. 2 ustawy z czerwca 2005 o finansach publicznych limicie wynoszącym 60%. Oprócz zaciągniętych i niespłaconych kredytów i pożyczek oraz obligacji długoterminowych na w/w dług złożyły się zaciągnięte przez Wójta w ramach ustalonych w uchwale budżetowej na 2013 rok przez Radę Gminy Lesznowola limitów (25.000.000 zł – limit obligacji oraz 5.000.000 zł – limit kredytów) obligacje krótkoterminowe na sfinansowanie przejściowego deficytu w wysokości 11.000.000 zł.

Gdyby zatem przyjąć, iż realizacja budżetu do końca 2013 roku przebiegała będzie w tempie zbliżonym do I półrocza br. przewidywane wykonanie roku 2013 przedstawiałoby się następująco:

- dochody ogółem – 121.729.673 zł
- wydatki ogółem – 128.905.077 zł
- deficyt – 7.175.404 zł
- przychody – 3.600.000 zł (wolne środki)
- rozchody – 13.105.759 zł (stan na 8 sierpnia br.)
- zadłużenie Gminy – 79.064.122,72 zł.

Z dokonanej symulacji wynika, iż relacja kwoty długu /79.064.122,72 zł/ w stosunku do planowanych dochodów budżetowych roku 2013 (121.729.673 zł) wynosiłaby na koniec br. 64,95 %.

Przyjęta przez Kolegium dla potrzeb przeprowadzenia analizy kwota zadłużenia ustalona została po uwzględnieniu wykupu przez Gminę wyemitowanych w I-szym półroczu br. obligacji krótkoterminowych w wysokości 11.000.000 zł. W jego ocenie,

w świetle dokonanej symulacji Gmina Lesznowola nie posiadałaby możliwości spłaty własnymi środkami, zaplanowanych na 2013 rok rozchodów, a także sfinansowania w całości powstałego deficytu. Zaciągnięcie kolejnych kredytów, czy też emisja nowych obligacji oznaczałaby zwiększenie aktualnego zadłużenia Gminy. W tej sytuacji mało realnym wydaje się być zmniejszenie posiadanego długu do wysokości przyjętej w uchwalonej Wieloletniej Prognozie Finansowej i wypełnienie wymogów wynikających z art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

Przepis ten stanowi, że *„łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym”* (ust. 1).

„W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki” (ust. 2).

Zatem relacja długu w trakcie roku liczona jest w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu, a na koniec roku – do wykonanych dochodów. To powoduje, że **przy tej samej kwocie długu** w ciągu roku relacja z art. 170 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych jest zachowana, a na koniec tego samego roku relacja, o której mowa w tym przepisie może być przekroczona. Dlatego tak istotnego znaczenia nabiera realistyczność planowania dochodów budżetu.

Kolegium zauważa, że budżet roku 2013 jest elementem Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lesznowola na lata 2013 – 2022. Konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie WPF stanowiącej dokument strategiczny jest zatem brak możliwości realizowania uchwały budżetowej Gminy Lesznowola na 2013 rok w kształcie uchwalonym przez Radę na sesji w dniu 26 sierpnia 2013 r. A zatem zgodnie z art. 211 ust. 4 u.f.p. badana uchwała nie może stanowić podstawy gospodarki finansowej Gminy w roku 2013.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny, a także aktualną sytuację finansową Gminy Lesznowola, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**

Teresa Gołębiewska