

## UCHWAŁA NR XIII.123.S.2018

### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 maja 2018 r.

**w sprawie wszczęcia postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r.: Nr XXX/195/2018 w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 oraz wezwania Gminy Maszewo do opracowania programu postępowania naprawczego, Nr XXX/197/2018 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025 oraz Nr XXX/196/2018 w sprawie zaciągnięcia kredytu oraz wezwania do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), art. 11 ust. 1 pkt 2, 3 i 7 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) uchwała się, co następuje:

- § 1. Wszczyzna się postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/195/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 z powodu zaplanowania wartości dochodów obciążonych znacznym ryzykiem ich wykonania oraz wydatków w wysokościach niezapewniających realizację podstawowych zadań Gminy, w wyniku czego deficyt budżetu zaplanowano w zaniżonej wysokości i przewidziano jego sfinansowanie kredytem długoterminowym.
- § 2. Wszczyzna się postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/197/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.
- § 3. Wszczyzna się postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/196/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu.
- § 4. Ustala się, jako sposób usunięcia nieprawidłowości wskazanej w § 1, dokonanie zmian budżetu Gminy Maszewo z zachowaniem realistycznych danych w zakresie planowanych na rok 2018 dochodów i wydatków, **z uwzględnieniem spłaty w całości rzetelnie ustalonych zobowiązań wymagalnych** oraz przedstawienia rzeczywistej sytuacji

finansowej Gminy, udokumentowanej wynikami kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej przez Izbę w 2017 r. W oparciu o szczegółową analizę realistycznych danych – określenia niezbędnych potrzeb w zakresie sfinansowania deficytu budżetu pożyczką z budżetu Państwa.

- § 5. Ustala się termin usunięcia nieprawidłowości wymienionej w § 1 do dnia 18 maja 2018 r.
- § 6. Wstrzymuje się wykonanie uchwały Nr XXX/195/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018.
- § 7. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Uzasadnienie**

Uchwały Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r.: Nr XXX/195/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 i Nr XXX/196/2018 w sprawie zaciągnięcia kredytu wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 30 kwietnia 2018 r.

Uchwała Nr XXX/197/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025 – w formie dokumentu elektronicznego z wykorzystaniem aplikacji Besti@ – wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 27 kwietnia 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wstępnie zbadało wymienione wyżej uchwały na posiedzeniu w dniu 9 maja 2018 r.

We wstępnej ocenie Kolegium stwierdziło, że przedmiotowe uchwały zostały podjęte z naruszeniem nw. przepisów prawa:

- 1) uchwała Nr XXX/195/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018:
- art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, poprzez wskazanie sfinansowania planowanego deficytu w kwocie 372 744,15 zł przychodami pochodzącymi z zaciągniętego kredytu w wysokości 2 166 527,00 zł;
  - art. 212 ustawy o finansach publicznych z powodu zaplanowania wartości dochodów obciążonych znacznym ryzykiem ich wykonania oraz wydatków w wysokościach niezapewniających realizację podstawowych zadań Gminy, w wyniku czego deficyt budżetu w kwocie 372 744,15 zł zaplanowano w zaniżonej wysokości i przewidziano jego sfinansowanie kredytem w kwocie 2 166 527,00 zł;

2) Nr XXX/197/2018 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025<sup>1</sup> – art. 226 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6 i 6a ustawy o finansach publicznych odnoszących się do danych w zakresie wartości planowanych:

- dochodów bieżących, w tym z tytułu podatków i opłat (kolumna 1.1.3) w kwocie 9 127 756,00 zł, przy wykonaniu tych dochodów w latach 2016 i 2017 w wysokościach odpowiednio: 6 436 243,03 zł i 6 399 539,80 zł. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF<sup>2</sup> są bardzo lakoniczne i nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości;
- dochodów bieżących, w tym z tytułu podatku od nieruchomości (kolumna 1.1.3.1) w kwocie 5 441 122,00 zł, przy wykonaniu tych dochodów w latach 2016 i 2017 w kwotach odpowiednio: 3 101 191,51 zł i 2 982 683,47 zł. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości. Wykonanie dochodów w przyjętych wartościach objęte jest bardzo dużym ryzykiem, również w świetle niewielkich różnic w stawkach podatku od nieruchomości przyjętych na rok 2018<sup>3</sup> w stosunku do roku 2017<sup>4</sup>;
- dochodów ze sprzedaży majątku (kolumna 1.2.2) w kwocie 258 800,00 zł, przy wykonaniu tych dochodów w latach 2016 i 2017 w wysokościach odpowiednio: 302 197,25 zł i 122 951,02 zł. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości;
- wydatków na obsługę długu (kolumna 2.1.3) w kwocie 240 012,34 zł, po uwzględnieniu wykonania wydatków poniesionych w tym zakresie w latach 2016 i 2017 w kwotach odpowiednio: 579 427,90 zł i 555 654,01 zł. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości;
- wydatków majątkowych (kolumna 2.2) w kwocie 2 294 450,69 zł, po uwzględnieniu wykonania wydatków poniesionych w tym zakresie w latach 2016 i 2017 w wysokościach odpowiednio: 1 768 824,86 zł i 840 371,80 zł. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości i odnoszą się wyłącznie do wysokości tych wydatków prognozowanych na lata 2019-2022 wskazując, że zabezpieczono środki wynikające z limitów oraz na pokrycie zakupów i wydatków inwestycyjnych, podczas gdy wskazane limity zostały ustalone na łączną kwotę 10 029 542,75 zł<sup>5</sup>;
- prognozowanego wyniku budżetu (kolumna 3), tj. deficytu o wartości 372 744,15 zł (po uwzględnieniu przychodów z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 2 166 527,00 zł), przy bardzo wysokim ryzyku nieosią-

<sup>1</sup> dalej: WPF

<sup>2</sup> załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały

<sup>3</sup> uchwałą Nr XXV/158/2917 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości

<sup>4</sup> uchwałą Nr XVIII/109/2016 Rady Miejskiej z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości

<sup>5</sup> w załączonym wykazie przedsięwzięć wieloletnich

gnięcia prognozowanych przez jednostkę dochodów bieżących oraz po uwzględnieniu wysokich zobowiązań wymagalnych Gminy na koniec 2017 r., w tym z tytułu dostaw towarów i usług oraz pozostałych w łącznej kwocie 2 123 276,65 zł<sup>6</sup>, co świadczy o braku płynności finansowej jednostki i naruszeniu w 2017 r. obowiązku dokonywania wydatków ze środków publicznych w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań<sup>7</sup>;

- wydatków bieżących na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (kolumna 11.1) w kwocie 12 452 026,01 zł, po ich zmniejszeniu przedmiotową WPF o kwotę 82 341,99 zł, po uwzględnieniu wykonania tego rodzaju wydatków poniesionych w latach 2016 i 2017 odpowiednio w kwotach: 10 107 074,97 zł i 11 508 622,99 zł i jednocześnie w sytuacji wystąpienia zobowiązań wymagalnych na koniec I kwartału 2018 r. z tytułu wynagrodzeń osobowych pracowników (§ 4110), dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040), składek na ubezpieczenia społeczne (§4110) oraz na Fundusz Pracy (§ 4120) w łącznej kwocie 1 062 667,03 zł (w tym powstałych w latach ubiegłych w kwocie 547 439,68 zł i w roku bieżącym w kwocie 515 227,35 zł)<sup>8</sup>. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych w zakresie przyjętych wartości wydatków bieżących na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, zamieszczone w objaśnieniach do WPF są bardzo lakoniczne i nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości;
- wydatków na inwestycje kontynuowane (kolumna 11.4), po uwzględnieniu wykonania tego rodzaju wydatków poniesionych w latach 2016 i 2017 w kwotach odpowiednio: 1 710 824,86 zł i 767 581,12 zł oraz w sytuacji braku w 2018 r. możliwości dokonywania przez Gminę wydatków zgodnie z zasadami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych, tj. w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości;
- wydatków majątkowych na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (kolumna 12.4.1) w wysokości 755 045,00 zł, w tym wynikających wyłącznie z zawartych umów z podmiotem dysponującym tymi środkami (kolumna 12.4.2) w kwocie 0 zł. Jednocześnie z ewidencji Izby wynika, że w budżecie Gminy ww. wydatki zaplanowano w wysokości 515 064,00 zł. Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości;
- kwoty długu w wysokości 10 197 579,14 zł (kolumna 6) oraz długu w kwocie 2 127 731,08 zł, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu w latach (kolumna 14.2), w tym spłaty zobowiązań wymagalnych z lat poprzednich w wysokości 2 123 276,65 zł (kolumna 14.3.1). Wyjaśnienia wyżej przywołanych danych zamieszczone w objaśnieniach do WPF nie zawierają uszczegółowienia przyjętych wartości.

---

<sup>6</sup> według Rb-Z sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji z dnia 21 lutego 2018 r.

<sup>7</sup> wynikającego z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

<sup>8</sup> według Rb-28S sprawozdania z wykonanych planu wydatków budżetowych, korekta Nr 1 z dnia 24 kwietnia 2018 r.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że w wyniku przeprowadzonej przez organ nadzoru symulacji w przedmiotowej WPF złożonej przez jednostkę, po zmniejszeniu dochodów bieżących z tytułu podatku od nieruchomości w 2018 r. o kwotę 2 500 000,00 zł, w ocenie Kolegium Izby obarczonych bardzo wysokim ryzykiem ich wykonania, w 2019 r. Gmina nie zachowuje relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;

- 3) Nr XXX/196/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu – art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, poprzez postanowienie o zaciągnięciu kredytu długoterminowego w kwocie 2 166 527,00 zł na pokrycie deficytu budżetu w kwocie 2 166 527,00 zł, podczas gdy wysokość tego deficytu – uchwałą Nr XXX/195/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwałą Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 – została określona w kwocie 372 744,15 zł.

W związku z opisanymi wyżej naruszeniami prawa w przedmiotowych uchwałach zostało wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r.: Nr XXX/195/2018 w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018, Nr XXX/197/2018 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025 oraz Nr XXX/196/2018 w sprawie zaciągnięcia kredytu.

Jako sposób usunięcia nieprawidłowości występującej w uchwale budżetowej, Kolegium wskazuje na konieczność dokonania zmian w budżecie Gminy Maszewo z zachowaniem realistycznych danych w zakresie planowanych na rok 2018 dochodów, w tym bieżących i majątkowych oraz wydatków, **z uwzględnieniem spłaty w całości rzetelnie ustalonych zobowiązań wymagalnych** (w tym dotyczących również wynagrodzeń i pochodnych od nich naliczanych), a po uwzględnieniu zagrożeń mających niekorzystny wpływ na wykonanie podstawowych zadań jednostki – przedstawienia rzeczywistej sytuacji finansowej Gminy, udokumentowanej wynikami kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej przez Izbę w 2017 r. W oparciu o szczegółową analizę realnych i możliwych do wykonania dochodów bieżących i majątkowych oraz oszacowaniu niezbędnych realistycznych wydatków, przede wszystkim związanych z podstawową działalnością bieżącą Gminy, należy rozważyć zaciągnięcie pożyczki z budżetu Państwa, będącej znacznie tańszym zobowiązaniem dłużnym w stosunku do kredytów komercyjnych dostępnych na rynku.

Kolegium wskazuje, że w myśl art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie wskazanych nieprawidłowości, Kolegium Izby orzeka o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części, ustalając jednocześnie budżet w części dotkniętej nieważnością. Zgodnie natomiast z art. 240a ustawy o finansach publicznych w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do zasad

określonych art. 242-244 ww. ustawy oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

W ocenie Kolegium Izby Gmina Maszewo nie ma realnych możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej oraz dokonania zmian uchwalonego budżetu na 2018 r. zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w roku 2019. W tych okolicznościach Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wzywa Gminę Maszewo do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.