

UCHWAŁA NR I.4.K.2016

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 13 stycznia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIII/108/15 Rady Gminy Rewal z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie zaciągnięcia przez Gminę Rewal krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.), uchwała się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIII/108/15 Rady Gminy Rewal z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie zaciągnięcia przez Gminę Rewal krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku; z powodu istotnego naruszenia przepisów, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym, art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 242-243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 89 ustawy o finansach publicznych, w dniu 21 grudnia 2015 r. Rada Gminy Rewal podjęła uchwałę Nr XXIII/108/15 w sprawie zaciągnięcia przez Gminę Rewal krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku.

We wstępnej ocenie Izby ww. uchwała została podjęta z naruszeniem przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego, do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy należy „ustalenie maksymalnej wysokości” pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym. Rada Gminy natomiast postanowiła o „zaciągnięciu” w 2016 r. kredytu krótkoterminowego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu.

Zauważono ponadto, iż przepis art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dopuszcza pokrycie okresowego niedoboru środków finansowych, co w przypadku Gminy Rewal, nie może mieć zastosowania. W Gminie od 2012 r. występuje bowiem permanentny brak wolnych środków, a co za tym idzie brak możliwości spłaty zobowiązań zarówno wymagalnych, jak i tych, które byłyby zaciągnięte w 2016 r. na sfinansowanie przejści-

wego deficytu budżetu. Zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych wydaje się, że w sytuacji finansowej Gminy Rewal zawarcie upoważnienia dla Wójta do zaciągania krótkoterminowych zobowiązań jest sprzeczne z art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych (wyrok NSA Warszawa z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt. II GSK 2085/12).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym Przewodnicząca Rady Gminy Rewal powiadomiona została pismem z dnia 8 stycznia br. (znak pisma: K.0010.11.JW.2016). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 13 stycznia 2016 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 13 stycznia 2016 r. uczestniczyli przedstawiciele Gminy Rewal: Pani Iwona Bulanowska – Skarbnik Gminy Rewal oraz Pan Maciej Skotarczak – Radca Prawny.

Z wyjaśnień złożonych przez Panią Iwonę Bulanowską wynikało, że błędne postanowienie w § 1 uchwały o zaciągnięciu w 2016 roku kredytu bankowego krótkoterminowego w rachunku bankowym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, spowodowane zostało przeoczeniem. Przedstawicielka Gminy poinformowała również, że organy Gminy czynią wszelkie starania, aby spłacić zobowiązania a umowa na zaciągnięcie przejściowego kredytu została już zawarta. Bez przejściowego kredytu Gmina nie jest w stanie sobie poradzić na początku roku budżetowego ze spłatą zobowiązań, z powodu niewielkich wpływów dochodów własnych. Odnosiła się także do wskazania, iż przywołany przez Izbę wyrok NSA z 5 marca 2014 r. dotyczył sprawy wydatków majątkowych finansowanych kredytem na przejściowy deficyt. Natomiast Gmina Rewal korzysta z przejściowego deficytu spłacając bieżące potrzeby. Zapewniła także, że w trakcie roku budżetowego nie będzie korzystała z maksymalnej kwoty limitu kredytu w rachunku bankowym, który w toku realizacji budżetu zostanie pomniejszany przez wpływy z dochodów.

Pan Maciej Skotarczak stwierdził, że po analizie zapisów wskazanego przez Izbę Wyroku NSA uważa, iż jest on incydentalny i nie można go stosować w sprawie Rewala. Przedstawił w wypowiedzi widoczne i korzystne poprawy stanu finansów Gminy ze względu na możliwości uzyskiwania dużych wpływów ze sprzedaży majątku gminnego. Zdaniem Przedstawiciela jednostki, ma ona bardzo duże szanse wyjścia z problemów finansowych we własnym zakresie i bez udziału pożyczki z budżetu państwa.

Badając zgodność z prawem uchwały Nr XXIII/108/15 Rady Gminy Rewal z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie zaciągnięcia przez Gminę Rewal krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Naruszenie prawa polegało na postanowieniu w § 1 badanej uchwały o zaciągnięciu w 2016 roku kredytu bankowego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego

deficytu budżetu gminy oraz upoważnieniu wójta gminy do zaciągania kredytu w rachunku bieżącym do wysokości 2 500 000,00 zł (§ 4 uchwały).

Oceniając powyższe, Kolegium dokonało analizy sytuacji finansowej Gminy Rewal. Według sprawozdania statystycznego Rb-Z (kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) wg stanu na koniec III kwartału 2015 r., kwota długu Gminy Rewal osiągnęła poziom 142 074 012,67 zł, co w relacji do wykonanych dochodów budżetu daje 374,46 %.

Począwszy od 2014 r. dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu, ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów i wydatków zarówno bieżących, jak i majątkowych. Zaciągnięcie zobowiązań zwrotnych na finansowanie przejściowego deficytu budżetu w 2016 r. w związku z koniecznością obsługi kosztów zadłużenia będzie w sposób negatywny wpływało na kształtowanie się relacji wynikającej z przepisu art. 242, co niewątpliwie negatywnie też wpłynie na wskaźnik art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Projekt budżetu Gminy Rewal na 2016 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2042 i możliwości sfinansowania deficytu w 2016 r. uzyskały negatywną opinię Składu Orzekającego RIO w Szczecinie¹. Program naprawczy Gminy przyjęty na lata 2015-2042² uzyskał także negatywną opinię Składu Orzekającego³.

Wskazane wyżej dokumenty planistyczne Gminy przewidywały naruszenie art. 242 ustawy o finansach publicznych, zakładając przy tym deficyt operacyjny w wysokości 16 987 301,37 zł. Ujemny wynik bieżący w 2016 r. (czyli deficyt operacyjny) nie daje możliwości realizacji przedsięwzięć majątkowych (inwestycji) oraz uniemożliwia zwiększenie kosztów obsługi długu (wydatków bieżących) związanych ze spłatą zobowiązań dłużnych.

Poza tym w latach 2016-2037 prognoza wieloletnia przewiduje naruszenie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ustalonej dla danego roku. Wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu spłatą długu, obliczany zgodnie ze wskazaną regułą dla 2016 r. wynosi 24,04%, przy planowanej spłacie rat zobowiązań na poziomie 178,15%. W kontekście badanej uchwały wprowadzającej możliwość zaciągania kredytu krótkoterminowego na finansowanie przejściowego deficytu budżetu 2016 r., istotnego

¹ Uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2015 r.: Nr CXVI.473.Z.2015 w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Rewal na 2016 r., Nr CXVI.474.Z.2015 w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Rewal oraz Nr CXVI.475.Z.2015 w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu Gminy Rewal.

² Uchwały Rady Gminy Rewal: Nr XIX/87/15 z dnia 2 października 2015 r. i Nr XX/89/15 z dnia 3 listopada 2015 r.

³ Uchwała Nr CIX.388.Z.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczego.

znaczenia nabiera fakt, że zmiany niezachowania relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych, mogą dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. Zaciągnięcie w bieżącym roku budżetowym kredytu na przejściowy deficyt, w związku ze zwiększeniem wydatków bieżących (kosztów obsługi spłaty zadłużenia) ewidentnie wpłynie na pogorszenie relacji wynikającej z przepisów art. 242-243 ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z przedstawionych wyżej relacji, wskaźnik długu został drastycznie przekroczony. W ogólnej kwocie długu kwota 20 501 313,16 zł stanowi zobowiązania wymagalne, których powstanie świadczy o utracie płynności finansowej gminy. Ten stan finansowy Gminy nie jest nieplanowany i nie ma charakteru przejściowego. W ocenie Kolegium jedynym legalnym przeznaczeniem kredytu krótkoterminowego może być pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a nie spłata zobowiązań wymagalnych z lat ubiegłych.

Kwota tych zobowiązań wydatnie powiększyła planowane na 2016 r. wydatki budżetu, co w konsekwencji spowodowało konieczność uchwalenia budżetu z deficytem w wysokości 16 987 301,37 zł. Jako źródło sfinansowania tego deficytu wskazano pożyczkę z budżetu państwa.

Wobec powyższego w sytuacji finansowej Gminy jest to jedyne, dopuszczone prawem, źródło pokrycia deficytu budżetu. Przepis art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dopuszczający zaciąganie kredytów i pożyczek z przeznaczeniem na sfinansowanie przejściowego deficytu, będącego sposobem na pokrycie okresowego niedoboru środków, w przypadku Gminy Rewal nie może mieć zastosowania. W gminie występuje bowiem permanentny brak wolnych środków, a co za tym idzie - brak możliwości spłaty zobowiązań zarówno wymagalnych, jak i tych, które byłyby zaciągnięte na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu. W tej sytuacji, w ocenie Kolegium Izby, zawarcie w treści kwestionowanej uchwały (§ 4) upoważnienia dla Wójta Gminy do zaciągania krótkoterminowych zobowiązań stanowi naruszenie przepisów art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Odnosnie postanowienia przez organ stanowiący Gminy w § 1 badanej uchwały o zaciągnięciu w 2016 r. kredytu bankowego krótkoterminowego w rachunku bankowym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Gminy Rewal do kwoty 2 500 000,00 zł, jest ono sprzeczne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu "do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy dotyczących ustalania maksymalnej wysokości kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym". A zatem na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ww. ustawy, do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego Gminy należy podjęcie decyzji o zaciągnięciu długoterminowego kredytu, a nie - jak uczyniła to Rada Gminy Rewal w § 1 badanej uchwały - "Zaciągnąć w 2016 roku kredyt bankowy krótkoterminowy (...) na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu". Jeżeli Rada postanowiła "zaciągnąć" w 2016 r. kredyt krótkoterminowy, to oznacza to, że decyzję o zaciągnięciu tego kredytu podjąłby inny or-

gan, a to jest wprost sprzeczne z wyżej cytowanymi przepisami art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c-d ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto Kolegium wskazuje, że kontrola Izby przeprowadzona w II półroczu 2015 r. wykazała, że Wójt Gminy Rewal zaniechał wykonanie obowiązku spłaty do końca lat 2012-2014 kredytów zaciągniętych w podanym okresie na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W przedstawionym stanie faktycznym i prawnym Gminy Rewal, Kolegium Izby podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyroku z dnia 5 marca 2014 r. (sygn. II GSK 2085/12) z uwagi na bardzo złą sytuację finansową Gminy, mającą swój wyraz m.in. w opóźnieniach w realizacji wymagalnych zobowiązań oraz rosnącym zadłużeniu. Niedobór środków finansowych w budżecie 2016 r. nie ma charakteru przejściowego, a jest sytuacją wieloletnią, długotrwałą i nie jest nieplanowana.

Z uwagi na powyższe uzasadnienie, Kolegium Izby stwierdziło, że organy Gminy powinny skoncentrować swoje działania przede wszystkim na spłacie długów w celu obniżenia kosztów ich obsługi, tym samym zabezpieczając realizację bieżących zadań własnych. Najistotniejszym dokumentem powinien być rzetelnie sporządzony program naprawy stanu finansów Gminy, uwzględniający faktycznie już wprowadzone w życie oszczędności i działania gwarantujące spłatę planowanej do zaciągnięcia w 2016 r. pożyczki z budżetu państwa.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby uznało, iż przedmiotową uchwałą w sposób istotny naruszono przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym, art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 242-243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
B. Staszewski
Bogusław Staszewski

