

UCHWAŁA NR 167/ 2018  
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w ZIELONEJ GÓRZE  
z dnia 23 lipca 2018 r.

Na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.) w związku z art. 13 pkt 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561)

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wzywa Miasto i Gminę Lubsko do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go w celu zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.**

### UZASADNIENIE

Stosownie do art. 240a ust. 1 powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych 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 w celu zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Przyczyną wezwania Miasta i Gminy Lubsko do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego jest pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy, zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę Lubsko w 2018 roku i latach kolejnych oraz niezachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium Izby o pogarszającej się sytuacji finansowej Gminy Lubsko oraz zagrożeniu płynności finansowej i zdolności do terminowego regulowania zobowiązań świadczą: utrzymujący się wysoki poziom zadłużenia Gminy (na koniec 2016 r. – 65 802 313,88 zł, co stanowiło 89,14% wykonanych dochodów; 2017 r. – 65 390 533 zł, co stanowiło 84,78% wykonanych dochodów; na koniec I kwartału 2018 r. – 66 175 694,53 zł, co stanowiło 77,86% planowanych dochodów, na koniec II kwartału 2018 r. – 65 947 405,13 zł, co stanowiło 82,71% zaplanowanych dochodów) obciążenie kolejnych lat spłatą zaciągniętych wcześniej zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na ich obsługę, a także rosnące zobowiązania wymagalne (na koniec 2017 r.-141 977,05 zł, według stanu na 31 marca 2018 r. - 1 112 339 zł, na koniec czerwca 2018 r. - 2 195 978,20 zł).

Kolegium Izby wskazuje również na nieprawidłowe finansowanie deficytu budżetu Gminy w 2017 r. ze środków niewykorzystanych dotacji w 2017 r. i z subwencji oświatowej otrzymanej w grudniu 2017 r. z przeznaczeniem na styczeń 2018.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze działając na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, przeprowadziła w okresie od 3 stycznia do 30 kwietnia 2018 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Lubsko. Inspektorzy Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO w Zielonej Górze ustalili w ramach badania terminowości regulowania zobowiązań, że spłaty rat kapitałowych z tytułu 10 zaciągniętych kredytów i 1 pożyczki w łącznej kwocie 350 420,04 zł oraz rat odsetkowych z tytułu 8 kredytów w łącznej kwocie 87 602,54 zł dokonano 10 dni po terminach ich płatności, wynikających z zawartych umów. W związku z opóźnieniami zapłacono odsetki karne w łącznej kwocie 713,16 zł.

W trakcie kontroli kompleksowej ustalono również, że wynagrodzenie wykonawcy za usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych świadczone w lutym, kwietniu, maju, lipcu i grudniu 2017 r. w łącznej kwocie 373 033,00 zł zostało wypłacone po terminie wynikającym z umowy. Opóźnienia wyniosły od 2 do 75 dni.

Przeprowadzona kontrola kompleksowa wykazała, że w 2017 r. Gmina uregulowała zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy za pracowników Urzędu Miasta i Gminy Lubsko za czerwiec i grudzień w łącznej kwocie 286 037,64 zł po terminie określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1778 z późn. zm.), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1938 z późn. zm.) i art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 z późn. zm.). Opóźnienie w zapłacie ww. składek wyniosło od 1 do 3 dni, co skutkowało zapłatą odsetek w wysokości: 124,00 zł.

Kontrola wykazała również dokonanie nieterminowych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za czerwiec i lipiec 2017 r. w łącznej wysokości 8 548,00 zł, czym naruszono art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 511 z późn. zm.). Opóźnienie w zapłacie ww. wpłat wyniosło od 1 do 2 dni.

Analiza zobowiązań wymagalnych Miasta i Gminy na koniec II kwartału 2018 r. wskazuje, że w § 401 (wynagrodzenia osobowe pracowników) Gmina Lubsko posiada już 60 032,90 zł zobowiązań wymagalnych. Z tytułu obligatoryjnych odpisów na rzecz Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Gmina Lubsko na koniec II kwartału br. posiada zobowiązania wymagalne wynoszące w § 444 (ZFŚS) kwotę 624 928,71 zł.

Gmina Lubsko wykazała na koniec II kwartału br. w sprawozdaniu Rb-28S w dziale 852, rozdziale 85202 „Domy pomocy społecznej” zobowiązania wymagalne w § 433 (zakup usług przez jednostkę samorządu terytorialnego od innej jednostki samorządu terytorialnego) w kwocie 112 712,43 zł.

Na koniec II kwartału 2018 r. Gmina Lubsko posiada również zobowiązania wymagalne w § 440 (opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe) w kwocie 545 227,05 zł. W § 421 (zakup materiałów i wyposażenia) zobowiązania wymagalne Gminy Lubsko wynoszą na koniec II kwartału 2018 roku 41 590,80 zł. W § 430 (zakup usług pozostałych) zobowiązania wymagalne na koniec II kwartału 2018 roku wynoszą 723 917,91 zł., w tym w rozdziale 90002 ( z tytułu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych Gminy Lubsko) 456 269,15 zł.

Dodatkowo wskazać należy, że Gmina Lubsko, według oświadczenia Burmistrza Gminy złożonego do protokołu na posiedzeniu Kolegium RIO w Zielonej Górze w dniu 23 lipca br. zalega z zapłatą na rzecz własnych jednostek organizacyjnych tj. PGKIM i ZMK w Lubsku.

Należy wskazać również na dodatkowe zobowiązania jakie będzie musiała ponieść Gmina wskutek zakończenia, z wynikiem negatywnym postępowania przetargowego mającego na celu uzyskanie kredytu długoterminowego wysokości 2 594 265,00 zł. Kredyt ten miał

zostać przeznaczony na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w zakresie kontynuacji zadania: „Przebudowa ciągu ulic Przemysłowa i Sybiraków w Lubsku”.

Istotne znaczenie dla gospodarki finansowej Gminy Lubsko ma również fakt, że Rada Miejska w Lubsku w ostatniej, dokonanej przed wezwaniem do programu naprawczego zmianie budżetu z dnia 20 czerwca 2018 r. (uchwała Rady Miejskiej w Lubsku Nr LXIV/337/18) ustaliła deficyt budżetu w wysokości 3 782 254 zł, który miał zostać sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów i pożyczek, w tym kredytów na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Ponadto na spłatę rozchodów, według stanu na dzień 20 czerwca 2018 r. Gmina Lubsko potrzebuje środki finansowe w wysokości 5 749 523 zł. Brak możliwości uzyskania kredytów na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz na sfinansowanie planowanego deficytu, w ocenie Kolegium Izby spowoduje konieczność spłaty rozchodów i odsetek z dochodów własnych Gminy Lubsko, co będzie skutkowało dalszym wzrostem zobowiązań wymagalnych, pogłębi brak płynności finansowej i zagrazi pełnej i prawidłowej realizacji części zadań publicznych przez Gminę. Mając powyższe zagrożenie na względzie Kolegium Izby podjęło decyzję o zastosowaniu wobec Gminy Lubsko instrumentu prawnego w postaci wezwania do programu postępowania naprawczego, na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych.

Kolejny argument wskazujący na konieczność wezwania Gminy do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego wynika z tego, że na koniec II kwartału 2018 r. według danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28S Gmina Lubsko wykonała wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 605) w kwocie 2 387 494,65 zł natomiast jednostka posiada zaangażowanie z tytułu podpisanych umów w kwocie 5 995 091,65 zł. Powyższe świadczy o tym, że wystąpi konieczność uregulowania w 2018 roku płatności z tytułu pozostałych podpisanych umów na zadania inwestycyjne. Konieczność uregulowania w 2018 roku płatności z tytułu podpisanych przez Gminę umów dotyczących zadań inwestycyjnych pogorszy płynność finansową jednostki, w szczególności wobec sytuacji realnego braku możliwości uzyskania przychodów z tytułu planowanych do zaciągnięcia w 2018 roku kredytów, w tym na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych z budżetu UE.

Zaprezentowane powyżej ustalenia kontroli kompleksowej przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze oraz dane dotyczące sytuacji finansowej Miasta i Gminy Lubsko na koniec II kwartału 2018 roku wskazują na pogarszającą się płynność finansową jednostki i realne zagrożenie utraty przez Miasto i Gminę Lubsko zdolności pełnej i prawidłowej realizacji obligacyjnych zadań publicznych, które Gmina Lubsko ma obowiązek wykonywać na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Według danych, które posiada Izba na koniec II kwartału 2018 r. bardzo trudna sytuacja finansowa Gminy oraz pogarszająca się płynność finansowa tej jednostki samorządu terytorialnego pogłębia się.

Obok pogarszającej się płynności finansowej, występowania znaczącego wzrostu zobowiązań wymagalnych w II kwartale 2018 r. i wysokiego prawdopodobieństwa braku możliwości pełnej i prawidłowej realizacji zadań publicznych przez Gminę Lubsko - Kolegium Izby wskazuje na drugą z przesłanek uzasadniających wezwanie jednostki samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, tj. brak możliwości uchwalenia budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej wskutek niedochowania przez Gminę Lubsko relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2018 roku i latach kolejnych.

Na możliwość niezachowania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazują ustalenia kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzonej w Gminie Lubsko przez RIO w Zielonej Górze, w okresie

od 3 stycznia do 30 kwietnia 2018 r., w szczególności dotyczące prawidłowości stosowania wyłączeń z limitu spłat zobowiązań.

Prowadzona kontrola kompleksowa wykazała bowiem, że przedstawione w Wieloletniej prognozie Finansowej Miasta i Gminy Lubsko wyłączenia z indywidualnego wskaźnika spłaty, o których mowa w art. 243 ust. 3a w zadaniu pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno- ściekowej na terenie Miasta i Gminy Lubsko” zostały zawyżone w latach 2018-2030, co obrazuje poniższe zestawienie.

Lata deklarowanych wyłączeń z projektu dot. kanalizacji	Wyłączenia dot. projektu kanalizacji ogółem	Wyłączenia uznane przez kontrolujących (aneksy nr 8, 9 i 10)	Zakwestionowane w trakcie kontroli wyłączenia
2018	1 573 578,00	123 783,43	1 449 794,57
2019	1 617 331,68	123 783,43	1 493 548,25
2020	2 728 834,00	220 221,16	2 508 612,84
2021	3 327 072,00	180 960,00	3 146 112,00
2022	2 687 055,15	203 580,00	2 483 475,15
2023	1 931 236,97	200 671,26	1 730 565,71
2024	1 225 624,00		1 225 624,00
2025	839 100,00		839 100,00
2026	801 660,00		801 660,00
2027	691 277,52		691 277,52
2028	561 612,00		561 612,00
2029	561 612,00		561 612,00
2030	508 173,24		508 173,24
Razem	19 054 166,56	1 052 999,27	18 01 167,29

\*Kwoty prezentowane w złotych.

Kolegium Izby wskazuje, że dokonanie przez Gminę Lubsko zmiany w Wieloletniej Prognozie Finansowej, poprzez przedstawienie prawidłowej wielkości wyłączeń z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych, tylko dla zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno - ściekowej na terenie Miasta i Gminy Lubsko” spowoduje niedochowanie relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2018 roku i latach następnych. Zauważyć bowiem należy, że przy zaplanowanych wyłączeniach w WPF Miasta i Gminy w latach 2018-2030 nadwyżka pomiędzy planowanym, a maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty (według zmiany WPF z dnia 9 lipca 2018 r. - Zarządzenie Burmistrza Lubuska Nr 60/z/2018) przy zastosowaniu wyłączeń z art. 243 ustawy o finansach publicznych kształtowała się następująco: dla roku 2018 – 0,10%, a biorąc pod uwagę wykonanie za rok n-1 (2017) wynosi 0,19%. Natomiast w roku 2019 nadwyżka maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty w ujęciu planistycznym stanowi 0,48 %, a biorąc pod uwagę przewidywane wykonanie za rok n-1 stanowi 0,57%. Dla roku 2020 nadwyżka maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty w ujęciu planistycznym wynosi 0,35 %, natomiast w ujęciu przewidywanego wykonania 0,45 %.

W ocenie Kolegium Izby przedstawienie w WPF Miasta i Gminy Lubsko prawidłowych danych w zakresie wyłączeń z indywidualnego wskaźnika spłaty,

powinno obejmować również pozostałe zakwestionowane w WPF Gminy Lubsko w trakcie kontroli kompleksowej RIO wyłączenia dotyczące następujących zadań: „Budowa hali sportowo-widowiskowej i kręgielni w Lubsku”, „Budowa łącznika i wykonanie termomodernizacji budynku głównego Szkoły Podstawowej nr 2 w Lubsku”, „Budowa świetlicy wiejskiej we wsi Dłużek”, „Przebudowa ulicy Warszawskiej w Lubsku na odcinku 956 m”, „Stworzenie warunków dla funkcjonowania strefy przemysłowej w Gminie Lubsko”, „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych ul. Reymonta w Lubsku”, „Budowa ścieżki rowerowej na odcinku Brody-Lubsko-Jasień”. Z ustaleń kontroli kompleksowej RIO wynika, że spłaty zobowiązań zaciągniętych na sfinansowanie wydatków w łącznej kwocie 11 148 380,20 zł, poniesione w ramach powyższych projektów - nie kwalifikują się do wyłączenia wynikającego z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych w związku z art. 13 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646 z późn. zm.). Wydatki te były bowiem objęte umowami zawartymi przed 1 stycznia 2013 r.

Kontrola RIO w Zielonej Górze wykazała również, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lubsko na lata 2018-2033, przyjętej uchwałą Nr LVI/313/18 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 19 lutego 2018 r. w latach 2018-2024, według danych zaprezentowanych w Prognozie wyłączeniu na mocy art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych podlega całość spłat rat kapitałowych kredytu zaciągniętego w kwocie 1 005 431,00 zł na pokrycie wkładu własnego realizacji trzech projektów: pn. „Modernizacja świetlic wiejskich w miejscowościach Lutol, Osiek, Mierków”, „Przebudowa Targowiska Miejskiego w Lubsku” oraz „Remont kamienicy przyległej do Baszty Pachółków Miejskich przy ul. Kopernika 19 w Lubsku”. Natomiast prawidłowo wyłączeniu powinno podlegać jedynie 37,62% całości spłat kredytu, tj. 310 527,14 zł.

W zakresie kontroli prawidłowości stosowania wyłączeń z limitu spłat zobowiązań, w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lubsko na lata 2018-2033, przyjętej uchwałą Nr LVI/313/18 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 19 lutego 2018 r. w trakcie prowadzonej kontroli kompleksowej RIO w Zielonej Górze ustalono, że w latach 2018-2024 spłaty rat kapitałowych kredytu zaciągniętego na sfinansowanie wkładu własnego na zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Białków Gmina Lubsko” oraz „Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP Stara Woda, Gmina Lubsko” przyjęto jako podlegające wyłączeniom w 100%, podczas gdy kapitał z uruchomionego kredytu został przeznaczony na sfinansowanie wkładu własnego ww. zadań w 98,17%. W związku z tym wyłączenia w okresie spłaty kredytu tj. w latach 2018-2020 stanowią łącznie 321 973,06 zł, w tym w roku 2018: 129 128,89 zł, w roku 2019: 117 804,00 zł, a w roku 2020: 75 040,17 zł. W wyniku błędnego przyjęcia wysokości wydatków na wkład własny zawyżono kwotę wyłączeń z limitu spłat zobowiązań, wskazaną w wieloletniej prognozie finansowej, czym naruszono art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

Zastrzeżenia do wniosków zawartych w pkt 14 i 15 wystąpienia pokontrolnego Izby znak: RIO.I.0920.1.2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. złożył Burmistrz Miasta i Gminy Lubsko wskazując argumenty, które jego zdaniem powinny przesądzać o możliwości wyłączenia z indywidualnego wskaźnika spłaty, na podstawie art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych wartości całego zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno - ściekowej”, w całym okresie obowiązywania umowy (od 2010 roku).

Zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, w pkt 14 i 15 zostały oddalone w całości przez Kolegium Izby, na podstawie uchwały Nr 164/2018

z dnia 23 lipca 2018 roku. Z uwagi na powyższe Gmina Lubsko ma obowiązek wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym RIO w Zielonej Górze w zakresie:

- stosowania art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646 z późn. zm.) do spłat zobowiązań zaciągniętych na finansowanie wydatków wynikających z umowy o dofinansowanie, o której mowa w art. 206 ustawy o finansach publicznych, zawartej po dniu 1 stycznia 2013 r. i poniesionych po tym dniu, stosownie do art. 13 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw;

- doprowadzenia do zgodności ze stanem faktycznym kwot wyłączeń wynikających z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych z uwzględnieniem art. 13 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lubsko na lata 2018-2033.

Prawidłowe zaplanowanie wyłączeń z indywidualnego wskaźnika spłaty w WPF Miasta i Gminy Lubsko spowoduje niedochowanie przez Miasto i Gminę Lubsko relacji, o której stanowi art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2018 roku i latach następnych. Potwierdzili to (do protokołu) obecni na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 lipca 2018 r. Burmistrz oraz Skarbnik Gminy Lubsko.

Mając na uwadze przedstawione powyżej dane dotyczące sytuacji finansowej Miasta i Gminy Lubsko oraz wobec wyczerpania procedury weryfikacji ustaleń kontroli kompleksowej Miasta i Gminy Lubsko, w sytuacji równoczesnego wypełnienia obu ustawowych przesłanek zastosowania wobec Gminy przez Kolegium Izby czynności wskazanych w art. 240a ustawy o finansach publicznych - wezwanie Gminy Lubsko do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia programu w celu zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania Kolegium Izby jest uzasadnione.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.

(-) Ryszard Zajączkowski  
Przewodniczący Kolegium