

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W POZNANIU

Uchwała Nr 2/122/2011

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 26 stycznia 2011 r.

Na podstawie art. 18 ust 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust 1 pkt 7 oraz ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- I. Orzeka nieważność postanowień § 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 uchwały Nr III/15/2010 Rady Gminy Żelazków z dnia 21 grudnia 2010 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Żelazków na lata 2011-2015 jako podjętych sprzecznie z art. 228 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. ).
- II. Stwierdza, że uchwała Nr III/15/2010 Rady Gminy Żelazków w części opisanej w pkt 1-5 niniejszego uzasadnienia podjęta została z naruszeniem przepisów powołanych w jego treści .

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 28 grudnia 2010 roku Rada Gminy Żelazków powołując się na przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) i Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) uchwaliła wieloletnią prognozę finansową Gminy Żelazków na lata na 2011-2015.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.) zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 26 stycznia 2011 roku.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu dniu 26 stycznia 2011 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje:

Przedłożona WPF składa się z części normatywnej oraz trzech załączników obejmujących: dochody i wydatki bieżące, dochody i wydatki majątkowe, wynik budżetu, przychody i rozchody budżetu, kwotę długu (zał. nr 1), objaśnienia przyjętych wartości (zał. nr 2), wykaz przedsięwzięć (zał. nr 3).

Analiza przedłożonej uchwały w sprawie WPF wykazała następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1/ Prognoza kwoty długu, (zał. nr 1) stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, uchwalona została na lata 2011-2015. Okres na jaki sporządzono prognozę nie wyczerpuje dyspozycji wynikającej z art. 227 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którymi prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (ust. 2). Tymczasem na koniec 2015 roku wg przedłożonej prognozy planowany dług wyniesie 300.000 zł.

2/ Wg przedstawionej prognozy w 2014 roku przewidywana jest nadwyżka dochodów nad wydatkami w kwocie 850.000 zł, spłaty kredytów i pożyczek wynoszą 550.000 zł. Powstała nadwyżka środków w kwocie 300.000 zł (wiersz 12 - rozliczenie budżetu) nie znajduje przeznaczenia. Powyższe powoduje, że w 2014 roku nie zostanie zachowana równowaga budżetu (dochody plus przychody będą wyższe aniżeli wydatki, plus rozchody budżetu). Jest to także niezgodne z treścią zał. nr 2 obejmującego objaśnienia przyjętych wartości, gdzie w pkt 2 postanowiono, że „planowana nadwyżka w latach 2012-2015 zostanie przeznaczona na rozchody budżetu (spłata kredytów i pożyczek)”.

3/ Zdaniem Kolegium Izby postanowienia dotyczące zamieszczenia w objaśnieniach przyjętych wartości (zał. nr 2) przeznaczenia nadwyżki budżetowej nie znajdują umocowania w obowiązujących przepisach. Stanowią o tym przepisy art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w myśl których wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu;
- 7) objaśnienia przyjętych wartości.

W wydatkach, o których mowa w ust. 1, wyszczególnia się także:

- 1) kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3;
- 2) kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2).

Treść przytoczonego art. 226 ust. 1 jednoznacznie wskazuje w jakiej części uchwały w sprawie WPF winny być zamieszczone postanowienia dotyczące, przeznaczenia nadwyżki lub sposobu finansowania deficytu i spłaty długu. Prawdą jest, że w § 1 pkt 1 uchwały postanowiono, że „Wieloletnia Prognoza Finansowa obejmuje dochody i wydatki bieżące, dochody i wydatki majątkowe, wynik budżetu, przeznaczenie nadwyżki lub sposób finansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu, kwotę długu oraz sposób sfinansowania spłaty długu zgodnie z zał. nr 1 do niniejszej uchwały”. Jednakże zał. nr 1 faktycznie nie obejmuje przeznaczenia nadwyżki lub sposobu finansowania deficytu (art. 226 ust. 1 pkt 4) jak również sposobu sfinansowania spłaty długu (art. 226 ust 1 pkt 6).

4/ Analiza treści zał. nr 1 wykazała, że podane wskaźniki spłaty kredytów /pożyczek wraz odsetkami i udzielonymi poręczeniami w stosunku do planowanych dochodów (wiersze 15 i 17) począwszy od 2011 roku do 2015 roku zostały zawyżone. Wg wyliczenia rachunkowego wskaźniki te odpowiednio winny wynosić: 5,24%, 7,36% 7, 25% , 4,30%, 7,35%. Przyczyną zawyżenia wskaźników jest ujęcie w wierszu 7b zał. nr 1 (wydatki bieżące na obsługę długu) oprócz kwoty odsetek od kredytów i pożyczek także kwoty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Tym samym nieprawidłowe są wartości w wierszu 7 (spłata i obsługa długu). Kwota z tyt. poręczeń i gwarancji uwzględniona została w wierszu 2c załącznika nr 1. Zatem do wyliczenia przedmiotowych wskaźników uwzględniono zdublowane wartości kwot gwarancji i poręczeń. Powyższa nieprawidłowość nie ma wpływu na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

5/ W załączniku nr 1 WPF uwzględniono dane historyczne dotyczące lat 2008 – 2010, co narusza przepisy art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl których, wieloletnia prognoza finansowa winna obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat.

6/ Analiza rachunkowa zał. nr 1 wykazała, że na koniec 2014 roku (wiersz 13) kwota długu winna stanowić 1.765.148 zł, podczas gdy w prognozie podano kwotę 1.945.148 zł.

Kolegium Izby wskazuje na konieczność wyeliminowania wymienionych powyżej nieprawidłowości i uchybień na najbliższej sesji Rady Gminy.

7/ Zawarte w treści uchwały (§ 3) upoważnienia do zaciągania zobowiązań zdaniem Kolegium wykraczają poza regulacje art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Postanowienia dotyczące upoważnień określone zostały następująco: „1. Upoważnia się Wójta do zaciągania zobowiązań: 1) związanych z realizacją przedsięwzięć, 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Gminy i których płatności wykraczają poza rok budżetowy.

2. Upoważnia się Wójta do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1 kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy”.

Podstawę prawną udzielania upoważnień w zakresie zaciągania zobowiązań stanowią przepisy art. 228 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
- 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy (ust. 1).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1 (ust 2).

Z załącznika nr 3 obejmującego wykaz przedsięwzięć, w tym umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy wynika, że jednostką organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięć będzie Urząd Gminy. Oznaczać to będzie, że przedsięwzięcia realizowane będą przez Urząd Gminy, którego kierownikiem jest Wójt. W związku z czym zawarte w § 3 ust. 2 upoważnienie Wójta do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań kierownikom jednostek organizacyjnych jest bezprzedmiotowe. Nadto wg oceny Kolegium Izby, również bezprzedmiotowym jest upoważnienie określone w § 3 ust 1 pkt 1, w którym upoważniono Wójta do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć. W zał. nr 3 (wykaz przedsięwzięć) wymieniono umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy (trzy umowy) oraz gwarancje i poręczenia. W zakresie zaciągania zobowiązań z tyt. Umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, upoważnienie wynika z § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały. Natomiast w odniesieniu do gwarancji i poręczeń, upoważnienie jest bezprzedmiotowe, bowiem zobowiązanie zostało zaciągnięte w latach wcześniejszych.

Zasadnym zatem jest orzeczenie o nieważności wadliwych postanowień.

8/ Wg oceny Kolegium Izby wątpliwości budzi ustalenie kwot limitów zobowiązań na umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. I tak wśród umów znajdują się: ochrona obiektów- bezpieczeństwo pracy urzędu (termin realizacji 2011-2014), umowa o segregację surowców wtórnych (okres realizacji 2011- 2014) i umowa o utrzymanie aktywnych sieci komputerowych (termin realizacji 2011-2014). Ogółem wartość łącznych nakładów określona została na kwotę 216.384 zł, a wartość limitów zobowiązań na kwotę 7.383 zł. Oznaczałoby to, że umowy te zostały już zawarte (mimo, że okres realizacji rozpoczynał się będzie dopiero w 2011 r.). Należy mieć na uwadze, że kwota

limitu zobowiązań wyznacza graniczną wartość, do której organ wykonawczy może zaciągnąć zobowiązanie.

9/ Kolegium stwierdziło, iż uchwała w sprawie WPF Rady Gminy ma nr późniejszy (Nr III/15/10) aniżeli uchwała w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2011 rok (Nr III/14/10). Stosownie do art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową. Z uwagi, iż uchwały te zostały podjęte na tej samej sesji w dniu 21 grudnia 2010 roku, Kolegium w tym zakresie ogranicza się do instruktażu.

10/ Jednocześnie Kolegium podnosi, iż Minister Finansów na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) rozporządzeniem z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 252, poz. 1692) obowiązującym od 1 stycznia 2011 roku, określił szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Zgodnie z nim od 1 stycznia 2011 roku jednostki samorządu terytorialnego muszą do zadłużenia wliczać nie tylko kredyty, pożyczki, papiery dłużne, czy zobowiązania wymagalne, ale także zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prawnym, leasingu i umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż rok.

W związku z tym, organ nadzoru zwraca uwagę, by przeanalizować pod kątem wymogów wynikających z powyższego rozporządzenia tytuły dłużne, które winne być zaliczone do zadłużenia Gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

*Grażyna Wróblewska*

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

