

Uchwała Nr 3/175/2011

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 9 lutego 2011 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr IV/18/10 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 29 grudnia 2010 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2011 - 2019.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 10 stycznia 2011 roku Rada Gminy Kaźmierz, 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 Kaźmierz na lata 2011-2019.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr IV/18/10 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 29 grudnia 2010 roku, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 9 lutego 2011 roku.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 9 lutego 2011 r., Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Analiza załącznika Nr 1 „Wieloletnia Prognoza Finansowa” do uchwały wykazała, że w latach 2013 - 2017 oraz w roku 2019 prognozuje się budżety niezachowujące równowagi budżetowej, ponieważ suma dochodów i przychodów jest mniejsza od sumy wydatków i

rozkładów. Brak zaplanowania przychodów przy jednoczesnym zaplanowaniu wydatków w kwocie równej dochodom spowoduje, że w/w latach w budżecie Gminy zabraknie środków na sfinansowanie spłaty długu. Ponadto uchwała nie zawiera określenia sposobu sfinansowania spłaty długu. W ocenie Kolegium wieloletnia prognoza finansowa została podjęta w sprzeczności z przepisami prawa i jest nierealistyczna. 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.

Prognoza kwoty długu stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, uchwalona została na lata 2011-2019. 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. Tymczasem na koniec 2019 roku wg przedłożonej prognozy planowany dług wyniesie 3.050.000,96 zł.

W załączniku uwzględniono także 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.

Kolegium wskazuje na niespójność danych w roku 2011 pomiędzy załącznikiem Nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej a załącznikiem Nr 2 „Wydatki Gminy Kaźmierz w 2011 r.” do uchwały budżetowej na 2011 rok , tj.:

- w wierszu 2a „wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane” wykazano kwotę 9.857.068,00 zł, a z analizy uchwalonego budżetu wynika kwota 9.796.068,00 zł,
- w wierszu 13 b „kwota wyłączeń z art. 243 ust. 3 pkt 1 ufp oraz art. 169 ust. 3 sufp przypadająca na dany rok budżetowy” nie wykazano kwoty wyłączeń, natomiast w uchwale budżetowej zaplanowano rozchody z tytułu spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 1.642.385,00 zł.

Ponadto błędnie obliczono wskaźniki zadłużenia w roku 2011 w wysokości 13,15 % a w roku 2012 w wysokości 9,78 %, wg kontrolnego wyliczenia wskaźniki te odpowiednio winny wynosić 31,39 % oraz 19,78 %.

Na podstawie zał. Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć do WPF” do uchwały ustalono iż w 2004 r. rozpoczęto realizację przedsięwzięcia pn. „Remont i przebudowa płyty Rynku w Kaźmierzu” na co wskazuje okres realizacji przypadający na lata 2004 - 2012, a łączne nakłady finansowe ustalone w wysokości 641.291,00 tj. w wysokości sumy limitów wydatków zaplanowanych na lata 2011-2012 zł są równe limitowi zobowiązań. Wobec powyższego zaniżono łączne nakłady finansowe bowiem pominięto wydatki przypadające w okresie 2004 - 2010 r. co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 226 ust 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych lub nieprawidłowo określono limit zobowiązań co narusza przepis art. 226 ust. 3 pkt 5 ufp.

W budżecie Gminy na 2011 rok przedmiotowe przedsięwzięcie zaplanowane zostało w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych w wysokości 280.000,00 zł.

Kolegium podnosi, iż z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861) wynika, że w jednostkach samorządu terytorialnego pod pojęciem „inwestycje” rozumie się środki trwałe w budowie (konto 080). Z treści przepisu art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 29 września 2004 r. w sprawie rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) przez środki trwałe w budowie rozumie się zaliczane do aktywów trwałych środki trwałe w okresie ich budowy, montażu lub ulepszenia już istniejącego środka trwałego. Stosownie do przepisu art. 3

pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) przez remont należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

W myśl przepisu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane pod pojęciem budowa należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Z powyższego wynika, że remonty i inwestycje to dwie odrębne kategorie prac w rozumieniu przepisów prawa budowlanego oraz przepisów o rachunkowości. Nazwa wymienionego wyżej przedsięwzięcia wskazuje na to, że przedsięwzięcie to nie ma charakteru ulepszenia środka trwałego, lecz jest to zadanie obejmujące prace remontowe.

Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wydatki na realizację inwestycji (§ 605) zalicza się do wydatków majątkowych, a wydatki na zakup usług remontowych (§ 427) zalicza się do wydatków bieżących. Paragraf 427 obejmuje wydatki na zakup usług remontowych, a w szczególności usługi budowlano-montażowe w zakresie remontów pomieszczeń i budynków oraz usługi w zakresie remontów dróg.

Zatem należy dokonać zmian w załączniku Nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej polegających na wykluczeniu w/w przedsięwzięcia jeżeli jego zakres rzeczowy polega na odtworzeniu stanu pierwotnego środka trwałego, a wydatki zaplanowane w załączniku Nr 2 do uchwały budżetowej zaliczyć do wydatków bieżących. Natomiast jeżeli zakres rzeczowy obejmuje przebudowę, modernizację lub inne ulepszenie środka trwałego to należy dokonać zmiany przedmiotowego przedsięwzięcia stosownie do jego zakresu rzeczowego.

Kolegium zauważa również, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oznaczona została Nr IV/18/10, a uchwała budżetowa na 2011 r. została oznaczona numerem wcześniejszym tj. Nr IV/17/10, co oznacza, że najpierw uchwalono uchwałę budżetową a następnie uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do art. 230 ust 6 ustawy o finansach publicznych uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej organ stanowiący podejmuje nie później niż uchwałę budżetową.

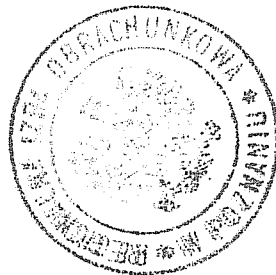
Wobec powyższego najpierw powinna być uchwalona wieloletnia prognoza finansowa, a następnie uchwała budżetowa. Z uwagi, iż uchwały te zostały podjęte na tej samej sesji w dniu 29 grudnia 2010 roku, Kolegium w tym zakresie ogranicza się do instruktażu.

Ponadto przy sposobności Kolegium Izby wskazuje, że w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2011 roku przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692), do kategorii „kredyty i pożyczki” zaliczone zostały również :

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Zatem należy dokonać analizy zaciągniętych przez Gminę tytułów dłużnych, pod kątem przepisów wspomnianego rozporządzenia oraz w przypadku stwierdzenia wystąpienia takich tytułów dłużnych – dokonać stosownych zmian uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy.

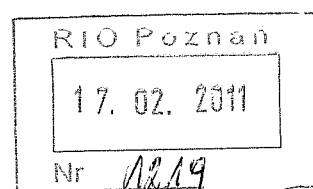
Wobec powyższego Kolegium Izby orzekło jak w sentencji uchwały.



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.



5