

Uchwała Nr 4/321/2011

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 23 lutego 2011 roku

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 art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

- I. Orzeka nieważność postanowienia § 3 ust. 1 pkt 2) i § 3 ust. 2 uchwały Nr VI/33/2011 Rady Miasta Luboń na lata 2011-2020 z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Luboń na lata 2011-2020, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.
- II. Stwierdza, że uchwała Nr VI/33/2011 Rady Miasta Luboń na lata 2011-2020 z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Luboń na lata 2011-2020, w części opisanej w uzasadnieniu podjęta została z naruszeniem przepisów prawa powołanych w jego treści.
- III. Uznaje, że naruszenie prawa z pkt 2 ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 4 lutego 2011 roku, Rada Miasta Luboń, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 226, 227, 228, 230 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w zw. z art. 121 ust. 8 oraz art. 122 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta na lata 2011-2020.

Regionalna Izba Obrachunkowa w dniu 17 lutego 2011 roku na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr VI/33/2011 z dnia 27 stycznia 2011 roku, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 23 lutego 2011 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 23 lutego 2011 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W postanowieniach § 3 pkt 2) badanej uchwały zapisano upoważnienie dla Burmistrza Miasta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach

następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Miasta i których płatności wykraczają poza rok budżetowy. W ocenie Kolegium, biorąc pod uwagę zapisy załącznika Nr 3 do uchwały, dotyczącego przedsięwzięć, brak było podstaw do udzielenia takiego upoważnienia.

Z przepisu art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, iż uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań (związanych z realizacją przedsięwzięć; z tytułu umów zapewniających ciągłość działania jednostki...). Trzeba jednak pamiętać, że takie upoważnienie odnosi się zawsze do ustalonego w uchwale – zgodnie z dyspozycją art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy – limitu zobowiązań, który winien być rozumiany jako granica, do której organ wykonawczy może zaciągnąć zobowiązanie w celu realizacji danego przedsięwzięcia (zawrzeć umowę). W przypadku braku przedsięwzięć lub, gdy limit zobowiązań w odniesieniu do przedsięwzięć będzie „zerowy”, nie ma podstaw do formułowania przez organ stanowiący upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań. Analiza uchwały Nr VI/33/2011 Rady Miasta Luboń z dnia 27 stycznia 2011 roku wykazuje, że brak tego typu umów w wykazie przedsięwzięć wieloletnich (załącznik Nr 3).

Mając powyższe na uwadze orzeczono o nieważności zapisów § 3 ust. 1 pkt 2) badanej uchwały.

W postanowieniach § 3 pkt 2) badanej uchwały zapisano upoważnienie dla Burmistrza Miasta do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań na realizowane przedsięwzięcia kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta. Kolegium Izby stwierdza, że wskazane upoważnienie jest zbędne (bezprzedmiotowe), gdyż w załączniku Nr 3 "Zestawienie wieloletnich przedsięwzięć JST (dane w PLN)" jako jednostkę odpowiedzialną za realizację lub koordynującą przedsięwzięcia jest jedynie Urząd Miasta Luboń Wydział Inwestycji. Upoważnienie, o którym mowa w art. 228 ust. 2 ustawy o finansach publicznych winno się znaleźć w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w przypadku, gdyby w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały, zostały wykazane przedsięwzięcia, dla których jednostką odpowiedzialną lub koordynującą jest jednostka organizacyjna Gminy inna niż Urząd Gminy.

Mając powyższe na uwadze orzeczono o nieważności zapisów § 3 ust. 2 badanej uchwały.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku nr 1 do uchwały Nr VI/33/2011 Rady Miasta Luboń z dnia 27 stycznia 2011 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Luboń na lata 2011-2020 wystąpiły następujące nieprawidłowości i uchybienia:

a) w latach 2012-2020 nie została zachowana równowaga budżetu. W załączniku Nr 1 do uchwały w wierszu 12 we wskazanych latach występują odpowiednio kwoty: rok 2012 – kwota 852.448 zł, rok 2013 – kwota 891.658 zł, rok 2014 – kwota 1.006.822 zł, rok 2015 – kwota – 4.260.290 zł, rok 2016 – kwota 7.721.780 zł, rok 2017 – kwota – 11.391.625 zł, rok 2018 – 15.560.264 zł, rok 2019 – kwota 18.865.495 zł i rok 2020 – kwota 22.100.464 zł. W ocenie Kolegium Rada zaplanowała realistyczne dochody, którymi pokryje wydatki bieżące obejmujące również obsługę długu, a także zaplanowane do spłaty raty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Wątpliwość budzić

może jednak brak zaplanowania przez Radę Miasta środków na wydatki majątkowe w latach 2015-2020, w tym kwot wydatków majątkowych na przedsięwzięcia wieloletnie objęte limitami. Fakt ten powoduje, że we wskazanych latach zaplanowane zostały „budżety nadwyżkowe” (w roku 2015 budżet ma się zamknąć nadwyżką w wysokości 7.321.232 zł, w roku 2016 – nadwyżką w kwocie 7.528.854 zł, w roku 2017 – nadwyżką w kwocie 7.737.409 zł, w roku 2018 – nadwyżką w kwocie 7.944.345 zł, w roku 2019 – nadwyżką w kwocie 8.005.231 zł, a w roku 2020 – nadwyżką w kwocie 8.234.970 zł). W związku z tym, że Rada Miasta nie zdecydowała o przeznaczeniu kwot wykazanych w wierszu 12 załącznika Nr 1 do badanej uchwały („Wynik finansowy budżetu”), naruszyła przepis art. 226 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej „przeznaczenie nadwyżki lub sposób sfinansowania deficytu”. Treść przytoczonych przepisów jednoznacznie wskazuje, w jakiej części uchwały w sprawie WPF winny być zamieszczone wskazane postanowienia. W § 1 pkt 1 badanej uchwały postanowiono, że „uchwala się Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Luboń obejmującą: 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 załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały”, jednakże w załączniku Nr 1, czy też w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej jednostki (załącznik Nr 2) nie podaje się przeznaczenia nadwyżki. Zdaniem Kolegium wskazane naruszenia prawa mają charakter nieistotny,

b) prognoza nie obejmuje sposobu sfinansowania spłaty długu, co stanowi naruszenie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej „kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243 oraz sposób sfinansowania spłaty długu”. W załączniku Nr 1, czy też w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej jednostki (załącznik Nr 2) nie podaje się jednak sposobu sfinansowania spłaty długu. Aby spełnić wymóg ustawowy należałoby w załączniku Nr 1 dodać dodatkowy wiersz (nr 24) o treści „Sposób sfinansowania spłaty długu” (kwota powinna być zgodna z kwotą wykazaną w wierszu 7a, w którym wykazano „rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych”) oraz wyszczególnić źródła sfinansowania spłaty długu (wspomniane źródła mogą stanowić: kwoty nadwyżki z lat ubiegłych, wolnych środków, przychodów z tytułu kredytów, pożyczek, obligacji, przychodów z prywatyzacji, przychodów ze spłaty udzielonych pożyczek, nadwyżki bieżącej). Zdaniem Kolegium opisane naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Wskazane w uchwale Kolegium uchybienia w zakresie nieprawidłowości w załączniku Nr 1 do uchwały należy wyeliminować, w celu doprowadzenia do zgodności z prawem postanowień przedmiotowej uchwały.

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej została oznaczona Nr VI/33/2011, a uchwała budżetowa na 2011 r. została oznaczona numerem wcześniejszym, tj. Nr VI/32/2011 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 JST podejmuje nie później niż uchwałę budżetową. Z powyższego wynika, że najpierw powinna być uchwalona wieloletnia prognoza finansowa, a następnie uchwała budżetowa.

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.

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



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.

