

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 9 marca 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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr III/15/2011 Rady Powiatu Wolsztyńskiego z dnia 10 lutego 2011 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Wolsztyńskiego na lata 2011-2014, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 18 lutego 2011 roku, Rada Powiatu Wolsztyńskiego powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz art. 226, 227, 228, 230 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, uchwaliła wieloletnią prognozę finansową na lata 2011 – 2014.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) w związku z art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym zawiadomiła przedstawiciela Powiatu Wolsztyńskiego o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 9 marca 2011 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 9 marca 2011 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Kolegium Izby wskazuje, iż w podstawie prawnej uchwały winne być wskazane przepisy art. 121 ust. 8 oraz art. 122 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

1. W postanowieniach uchwały:

- § 3 pkt 2 przewidziano upoważnienie dla Zarządu do „zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy” Kolegium Izby wskazuje, że upoważnienie z § 3 pkt 2 uchwały jest zbędne (bezprzedmiotowe), gdyż w zał. nr 3 "wykaz przedsięwzięć" nie wykazano umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki, i których płatności przypadają w okresie dłuższym niż rok.

Ponadto w uchwale budżetowej na 2011 rok (uchwała Rady Powiatu Nr III/16/2011 z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie budżetu na 2011 rok) Rada Powiatu określiła sumę, „do której Zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania w wysokości 2.000.000 zł” (§ 9 uchwały budżetowej). Zatem uprawnienie organu wykonawczego (tu: Zarządu) do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Powiatu, i których płatności wykraczają poza rok budżetowy (dot. umów, które nie są przedsięwzięciami w rozumieniu art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych i tym samym nie są objęte Wieloletnią Prognozą Finansową Powiatu) będzie wynikało z przytoczonego wyżej postanowienia § 9 uchwały budżetowej Gminy na 2011 rok, w którym Rada określiła sumę, „do której Zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania w wysokości 2.000.000 zł”.

Natomiast upoważnienie, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych winno się znaleźć w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w przypadku gdy w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały, zostaną wykazane tego typu umowy.

2. W załączniku Nr 1 do uchwały:

- Analiza uchwały (w powiązaniu ze sprawozdaniami Rb-Z za IV kwartał 2010 r. i uchwałami budżetowymi roku 2010 i 2011) pozwala uznać, że wykazana w WPF kwota długu (poz.13 załącznika Nr 1) jest nieprawidłowa, bowiem na koniec 2011 r. wykazano zadłużenie w kwocie 20.342.050,- zł (i taką kwotę przyjęto do wyliczenia kwoty długu w kolejnych latach), podczas gdy z wyliczenia, na podstawie planowanych wielkości w budżecie 2010 wg stanu na 31.12.2010 r. i w budżecie 2011 roku oraz sprawozdania o stanie zobowiązań, wynika kwota 20.439.507,57,- zł. Powyższy błąd skutkuje wykazaniem w latach następnych błędnej kwoty długu, a także wykazaniem błędnych wskaźników zadłużenia jednostki w latach 2011 – 2019 oraz błędnego wskaźnika spłaty zobowiązań (z art. 243 ustawy o finansach publicznych) w tym okresie.

Kolegium Izby wskazuje, iż prognozowana kwota długu, stanowiąca – w myśl przepisu art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – część wieloletniej prognozy finansowej, winna być sporządzona na podstawie rzeczywistych danych, gdyż tylko wtedy możliwa jest prawidłowa ocena stopnia zadłużenia Jednostki oraz sposobu sfinansowania spłaty długu. Dodatkowo należy podkreślić, iż przepis art. 229 ustawy wymaga aby wartości odnośnie długu przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego były ze sobą zgodne. Wprawdzie dług nie jest uchwalany w budżecie, ale jest wyliczany w oparciu o przyjęte w nim wielkości i te wyliczenia winny stanowić podstawę do prognozowania kwoty długu.

Prognozowana kwota długu wyliczona na podstawie kwoty długu wg Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2010 roku i przyjętych w WPF przychodów i rozchodów w poszczególnych latach przedstawia się następująco:

Rok	Kwota długu na koniec roku		Wskaźnik zadłużenia (zadłużenie do dochody)	
	wg Jednostki	wg Izby	wg Jednostki	wg Izby
2011	20.342.050,00	20.439.507,57	32,75	32,92
2012	16.352.616,00	16.450.073,57	26,94	27,10
2013	30.286.429,00	30.383.886,57	48,03	48,19
2014	26.581.774,00	26.679.231,57	41,38	41,53
2015	22.078.591,00	22.176.048,57	33,17	33,32
2016	16.979.415,00	17.076.872,57	24,56	24,70
2017	12.450.040,00	12.547.497,57	17,45	17,59
2018	7.883.360,00	7.980.817,57	10,69	10,82
2019	3.816.680,00	3.914.137,57	5,00	5,13
2020	0,00	97.457,57	0,00	0,12

Kolegium wskazuje, iż Rada naruszyła przepis art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych poprzez nieprawidłowo wskazaną kwotę długu na koniec każdego roku objętego prognozą kwoty długu, a także wykazaniem błędnych wskaźników zadłużenia jednostki w latach 2011 – 2020 oraz błędnego wskaźnika spłaty zobowiązań (z art. 243 ustawy o finansach publicznych) w tym okresie.

- w kolumnie „Prognoza 2011” wykazano wydatki związane z funkcjonowaniem organów jst (poz. 2b) w wysokości 6.131.807,00 zł, podczas gdy suma wydatków w rozdziałach 75019 (Rady powiatów) oraz 75020 (Starostwa powiatowe) wynosi 6.133.807,00 zł.
- Wieloletnia Prognoza Finansowa prognozuje wysoki wzrost dochodów bieżących w roku 2012 w stosunku do roku 2011 o 22,61%, oraz prognozowany wzrost wydatków bieżących o 11,99 % w roku 2012 w stosunku do roku 2011, a także utrzymanie na zawyżonym poziomie tych dochodów i wydatków w kolejnych latach objętych prognozą. Powyższe nie zostało dostatecznie uprawdopodobnione w objaśnieniach przyjętych wartości (zał. nr 2).

Wieloletnia prognoza Finansowa przewiduje:

ROK	DOCHODY		WYDATKI	
	KWOTA (ZŁ)	% wzrostu/spadku do poprzedniego roku	KWOTA (ZŁ)	% wzrostu/spadku do poprzedniego roku
2011	OGÓLEM: 62.103.683,00 BIEŻĄCE: 47.656.407,00 MAJĄTKOWE: 14.447.276,00		OGÓLEM: 68.326.697,00 BIEŻĄCE: 45.701.664,00	
2012	OGÓLEM: 60.704.020,00 BIEŻĄCE: 58.431.322,00 MAJĄTKOWE: 2.272.698,00	- 2,25 + 22,61 - 84,27	OGÓLEM: 54.714.586,00 BIEŻĄCE: 51.178.006,00	- 19,92 + 11,99
2013	OGÓLEM: 63.057.341,00 BIEŻĄCE: 60.555.307,00 MAJĄTKOWE: 2.502.034,00	+3,88 +3,64 +10,09	OGÓLEM: 76.991.154,00 BIEŻĄCE: 53.957.966,00	+ 40,72 + 5,44
2014	OGÓLEM: 64.245.892,00 BIEŻĄCE: 61.540.535,00 MAJĄTKOWE: 2.705.357,00	+1,89 + 1,63 + 8,13	OGÓLEM: 60.541.237,00 BIEŻĄCE: 57.544.773,00	- 21,37 + 6,65

Na podstawie analizy w/w wielkości należy stwierdzić, iż planowany wysoki poziom wzrostu dochodów bieżących w roku 2012 w stosunku do roku 2011 jest spowodowany utrzymaniem na wysokim poziomie dochodów ogółem, bowiem w roku 2011 dochody te są zwiększone ze względu na planowane wysokie dochody majątkowe (14.447.276,-). W roku 2012 dochody majątkowe planowane są tylko w kwocie 2.272.698,00. Powyższe powoduje, że w roku 2012 w celu utrzymania dochodów ogółem na przybliżonym poziomie zaplanowano wysoki wzrost dochodów bieżących o kwotę 10.774.915,- a to stanowi wzrost o 22,61 % w stosunku do roku 2011.

Planowane w roku 2013 wydatki majątkowe w kwocie 23.033.188,-zł mają swoje odzwierciedlenie w załączniku Nr 3 „wykaz przedsięwzięć” gdzie przedsięwzięcia majątkowe planowane są w wysokości 23.031.188 zł.

Z załącznika nr 2 tj. z objaśnień przyjętych wartości do WPF wynika, iż prognozę dochodów i wydatków ogółem oraz poszczególnych pozycji zawierających się w nich (tj. dochodów i wydatków bieżących) „obliczono na podstawie trendu wieloletniego”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Wieloletnia Prognoza

Finansowa Powiatu Wolsztyńskiego nie spełnia takiego wymagania, bowiem objaśnienia te nie objaśniają przyczyn planowanego w/w radykalnego wzrostu dochodów i wydatków bieżących w roku 2012 w stosunku do roku 2011.

Realizm wieloletniej prognozy finansowej należy odnieść także do wysokości kwot długu, w tym wskaźników zadłużenia, które w uchwalonej przez Radę prognozie zostały wykazane w nieprawidłowych wielkościach a także mogą być nierealne ze względu na nieuzasadnione prognozowanie dochodów i wydatków.

– Wieloletnia Prognoza Finansowa nie obejmuje sposobu sfinansowania spłaty długu i sposobu sfinansowania deficytu, co stanowi naruszenie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej przeznaczenie nadwyżki *albo sposób sfinansowania deficytu* oraz kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz *sposób sfinansowania spłaty długu*.”. Treść przytoczonego przepisu jednoznacznie wskazuje w jakiej części uchwały w sprawie WPF winny być zamieszczone postanowienia dotyczące sfinansowania deficytu i spłaty długu.

Kolegium wskazuje, iż pokazanie sposobu sfinansowania deficytu budżetowego wymaga odniesienia się do tych kwestii w pełnym zakresie, czyli wskazania źródeł (we wszystkich latach objętych prognozą), o których mowa w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jego pokrycia. W odniesieniu do każdego roku objętego prognozą powinien być także określony sposób sfinansowania spłaty długu. Wymóg ten należy powiązać z prognozowaną, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy kwotą rozchodów budżetu. Wskazane zaś źródła spłaty długu powinny być zgodne z prognozami ujętymi dla lat następnych w zakresie planowanych nadwyżek oraz przychodów i rozchodów budżetu.

3. W załączniku Nr 3 „wykaz przedsięwzięć”:

– Przy uchwalaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2011 – 2014, nie wyeliminowano uwagi Składu Orzekającego dotyczącej poręczeń i gwarancji wykazanych w zał. nr 1 (poz. 2c) i zał. Nr 3, bowiem wydatki z tego tytułu wykazano w kwotach – w roku 2011 w kwocie 346.550 zł, w roku 2012 w kwocie 330.082 zł i w roku 2013 w kwocie 315.000 zł. podczas gdy z n/w uchwały wynikają inne kwoty do których Zarząd może udzielić poręczenia.

W zał. Nr 3 ujęto przedsięwzięcie pn. „*udzielenie poręczenia długoterminowego kredytu bankowego dla SP ZOZ w Wolsztynie – sfinansowanie zakupu sprzętu medycznego i prac adaptacyjno-remontowych w szpitalu*” w latach 2011 - 2013 odpowiednio w kwotach: 346.550 zł, 330.082 zł oraz 315.000 zł.

Zgodnie z uchwałą Rady Nr XXVI/165/2008 podjętą w dniu 20.10.2008 r. kwota udzielonego poręczenia wynosi 1.500.000 i obejmuje okres od 2009 do 2013 roku po 300.000 zł w każdym roku. Przedmiotową uchwałę zmieniono uchwałą Nr XXIX/1753/2008 z dn. 29.12.2008 r., którą dodano zapis, iż „*Udzielone poręczenie kredytu bankowego obejmuje również odsetki wynikające z umowy zawartej z bankiem kredytującym*”. Następstwem powyższego są błędnie wykazane kwoty wydatków bieżących ogółem w załączniku nr 3 w latach, w których zostało udzielone poręczenie oraz w załączniku nr 1 w poz. 2c i 2e „wydatki bieżące objęte limitem art. 226 ust.4 ufp.”.

Ponadto odnośnie przedsięwzięcia pn. „*Udzielenie poręczenia długoterminowego kredytu bankowego dla SP ZOZ w Wolsztynie – sfinansowanie zakupu sprzętu medycznego i prac adaptacyjno-remontowych w szpitalu*” zbędnie wypełniono kolumnę „Limit zobowiązań”, bowiem poręczenie to zostało już udzielone.

Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, iż powiat udzielił poręczeń na łączną kwotę 600.000 zł; w roku 2009 – 300.000 zł i 2010 - 300.000 zł. Z powyższego wynika, że zobowiązanie na planowane przedsięwzięcie zostało już zaciągnięte, dlatego limit zobowiązań winien wynosić zero zł. Zatem limit zobowiązań dla tego przedsięwzięcia został ustalony z naruszeniem przepisu art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

- Powyższe skutkuje tym, iż w poz. 17 zał. Nr 1- (w związku z nieprawidłowo wykazanymi kwotami poręczeń w latach 2011-2013), wskaźnik spłaty zobowiązań wykazany w poz. 17 (planowana łączna kwota spłaty zobowiązań do dochodów ogółem – max 15% z art. 169 ufp) został zawyżony.
- w poz. 1c, zaplanowano przedsięwzięcie pn. „*Przebudowa drogi powiatowej Mochy-Perkowo-Bucz-granica powiatu 10 km – budowa dróg i ulic na terenie powiatu*” planowane do realizacji w latach 2012 – 2014 w kwocie 15.000.000,00 zł, natomiast z kwot wykazanych w poszczególnych latach tj. 2012 – 160.000,00 zł i 2014 – 15.000.000,00 zł, wynika kwota 15.160.000,00 zł.

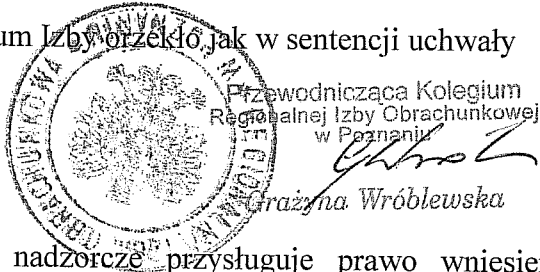
Stwierdzając nieważność przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby wskazuje, na przepisy art. 230 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którymi w przypadku negatywnej opinii o prognozie kwoty długu (uchwała Składu Orzekającego Nr SO-0951/41/P/12/Ln/2011) jednostka samorządu terytorialnego winna dokonać takich zmian uchwał (w tym przypadku podjąć nową uchwałę) aby została zachowana relacja określona w art. 243. Przy czym na podstawie art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych na lata 2011-2013 objęte wieloletnią prognozą finansową zamiast zasad, o których mowa w przepisach art. 226 ust. 1 pkt 6 i art. 230

ust. 5 ustawy, o której mowa w art. 1, mają zastosowanie zasady określone w art. 169-171 ustawy, o której mowa w art. 85.

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 Powiatu* oraz w przypadku wystąpienia takich tytułów dłużnych – uwzględnić je w prognozowanej kwocie długu przy podejmowaniu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Wolsztyńskiego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji uchwały



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.

