

Uchwała Nr 4/265/11

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 lutego 2011 roku

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 i ust. 3 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 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. 2 uchwały Nr V/18/2011 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Wysoka na lata 2011-2019, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.
- II Stwierdza, że uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w zakresie, o którym mowa w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 stycznia 2011 roku Rada Miasta i Gminy Wysoka, powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych ustaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy na lata 2011-2019 (dalej WPF).

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 wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa oraz o wyznaczonym terminie jej rozpatrywania.

Oceniając w dniu 23 lutego 2011 r. zgodność z prawem postanowień uchwały Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

W postanowieniu § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy upoważniła Burmistrza do: „(...) przekazywania uprawnień do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1 kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta i Gminy”.

Kolegium Izby wskazuje, że upoważnienie z § 3 ust. 2 uchwały jest zbędne (bezprzedmiotowe), gdyż w załączniku nr 3 „Wykaz przedsięwzięć do WPF” jedynie Urząd Miasta i Gminy jest wymieniony jako jednostka odpowiedzialna lub koordynująca. 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 aniżeli Urząd Gminy. W ocenie Kolegium, biorąc pod uwagę zapisy załącznika nr 3 do uchwały dotyczącego przedsięwzięć, brak było podstaw do udzielenia takiego upoważnienia, dlatego Kolegium Izby orzekło jego nieważność.

W treści uchwały Rady Miasta i Gminy w sprawie WPF, w zał. nr 1 nie podano sposobu sfinansowania spłaty długu, sfinansowania deficytu przyszłych budżetów ani przeznaczenia nadwyżek przyszłych lat budżetowych, pomimo zapowiedzi w postanowieniu § 1 pkt 1, że WPF obejmuje m.in. „*przeznaczenie nadwyżki lub sposób sfinansowania deficytu (...) oraz sposób sfinansowania spłaty długu zgodnie z załącznikiem nr 1 (...)*”. W objaśnieniach przyjętych wartości powyższe nie zostało przedstawione. Art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w punkcie 4 stanowi, iż wieloletnia prognoza finansowa winna być realistyczna i powinna określać dla każdego roku objętego prognozą przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu, a w punkcie 6 m.in. sposób sfinansowania spłaty długu. Zatem ww. dane powinny być jednoznacznie i przejrzysto podane w WPF – np. w zał. nr 1 albo w objaśnieniach przyjętych wartości. Brak przedstawienia przeznaczenia nadwyżki jak i sposobu sfinansowania długu narusza ww. przepisy.

W załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały w poz. 13 – Kwota długu wykazano kwotę w 2011 r. 6.929.585 zł. Natomiast biorąc pod uwagę stan zadłużenia Gminy na 31.12.2009 r. (4.311.745,65 zł) zaplanowane na 31.12.2010 r. przychody z kredytów i pożyczek (1.285.000 zł) oraz rozchody z tyt. spłaty pożyczek i kredytów (528.999 zł) stan zadłużenia na koniec 2010 r. stanowi kwotę 5.067.746,65 zł. Uwzględniając zaplanowane na 2011 r. przychody z kredytów i pożyczek (1.395.000 zł) oraz rozchody z tyt. spłaty pożyczek i kredytów (680.896 zł) kwota długu na koniec 2011 r. powinna wynieść 5.781.850,65 zł. Analiza danych wykazała, że do kwoty długu doliczone zostały wydatki na obsługę długu (różnicę stanowi suma kwot z poz. 7b dla lat 2012-2019).

W Objaśnieniach do WPF podano, że „*W załączniku nr 2 do uzasadnienia projektu uchwały budżetowej na 2011 rok przedstawiono szczegółowo wykaz wysokości spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach minionych*”. Jednakże jest on już nieaktualny, ponieważ m.in. proponowane były spłaty rat kredytów i pożyczek w 2011 roku (w ww. wykazie i w projekcie uchwały budżetowej) w wysokości 814.136 zł, a w uchwalonym budżecie i WPF przyjęto spłaty rat kredytów i pożyczek w wysokości 680.896 zł. Natomiast odsetki na obsługę długu w dz. 757 rozdz. 75702 §8110 zostały uchwalone w proponowanej w kwocie 375.511 zł.

Opisana nieprawidłowość narusza przepis art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych stanowiący, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relacje, o której jest mowa w art. 243 wymienionej ustawy oraz sposób sfinansowania długu.

Na podstawie analizy procentowych wskaźników przypadających do spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z odsetkami w stosunku do przewidywanych dochodów budżetu w latach 2014-2019 (pokazanych w poniższej tabeli),

Lata	Maksymalny indywidualny limit spłat zobowiązań (średnia arytmetyczna z trzech lat poprzedzających rok budżetowy wyliczona wg art. 243 ustawy o fin. pub.) – w %	Prognozowany wskaźnik spłat zobowiązań – w %
2014	5,32	5,93
2015	5,17	6,63
2016	5,42	5,77
2017	6,06	5,47
2018	6,79	0,86
2019	7,31	0,51

Kolegium Izby stwierdziło, że w latach 2014 - 2016 poziom spłat zobowiązań Gminy będzie kształtować się powyżej dopuszczalnych „indywidualnych” limitów, co jest sprzeczne z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego relacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następnym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupów emitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem, obliczoną według podanego w ustawie wzoru. W Objaśnieniach do WPF o powyższej kwestii napisano, że „Na lata 2014, 2015 i 2016 relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie została spełniona, na lata pozostałe objęte WPF wymóg ustawy został zachowany. Pomimo niespełnienia art. 243 ustawy Miasto i Gmina Wysoka posiada środki, które pozwolą wywiązać się z podpisanych umów wobec banków i WFOŚiGW w Poznaniu.

W chwili obecnej prowadzone są przygotowania do budowy Elektrowni Wiatrowych (około 50 sztuk) na terenie Gminy Wysoka. Podczas grudniowej sesji Rady MiG w roku ubiegłym został uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego z zapisami umożliwiającymi usytuowanie wspomnianych wyżej elektrowni. Po zakończeniu budowy i rozpoczęciu produkcji energii do budżetu Miasta i Gminy wpłyną dodatkowe wyższe środki finansowe w postaci podatku od nieruchomości. Wówczas bieżące dochody znacznie wzrosną a tym samym Miasto i Gmina będzie spełniała wymogi ustawy z art. 243.”. Kolegium Izby uznaje, że powyższe wyjaśnienie jest wizją przyszłości nie mającą w chwili obecnej wymiaru ekonomicznego. Nie podaje konkretnych wartości dochodów z ww. podatku ani terminu od jakiego będą przyjmowane jako

dochody budżetu. Samo stworzenie warunków do budowy elektrowni wiatrowych nie stanowi gwarancji, że zostaną one wybudowane na terenie Miasta i Gminy Wysoka i w latach 2014 – 2016 będą przynosiły konkretne dochody Gminie. Kolegium nie mogło przyjąć tych wyjaśnień za wystarczające, dlatego stwierdziło, że w opisanym zakresie WPF jest podjęta z naruszeniem prawa.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wskazuje, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Zatem wskazane w uchwale nieprawidłowości Rada Gminy winna wyeliminować w celu doprowadzenia do zgodności z prawem postanowień przedmiotowej uchwały.

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 ze 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, Kolegium Izby wskazuje na konieczność przeanalizowania wysokości faktycznego zadłużenia Gminy z uwzględnieniem wymogów wynikających z powyższego rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę 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.

