

Uchwała Nr 5/423/2011

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 9 marca 2011 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z 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.) oraz art. 91 ust. 1 i 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. 2 uchwały Nr 29/11 Rady Gminy Opatówek z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opatówek na lata 2011 – 2022 z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu
- II. Stwierdza, iż uchwała Nr 29/11 Rady Gminy Opatówek z dnia 31 stycznia 2011 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opatówek na lata 2011 – 2020 została podjęta z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 lutego 2011 r. Rada Gminy Opatówek powołując się na postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 226, 227, 228, 230 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm) w związku z art. 121 ust. 8 oraz art. 122 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.) uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Opatówek na lata 2011 – 2022.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy Opatówek o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr 29/11 Rady Gminy Opatówek z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Opatówek na lata 2011 – 2022.

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

W § 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, co następuje:

„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 przekazywania 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z postanowieniami art. 228 ust. 1 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.*

Natomiast ust. 2 ww. art. 228 stanowi, iż 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

Z załącznika nr 3 pn. „Wykaz przedsięwzięć do WPF” do przedmiotowej uchwały wynika, iż dla ujętych tam przedsięwzięć jako „Jednostkę odpowiedzialną lub koordynującą” wskazano Urząd Gminy w Opatówku.

Oznacza to, iż przedsięwzięcia realizowane będą przez Urząd Gminy, którego kierownikiem jest Wójt. Zatem zawarte w § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały upoważnienie dla Wójta Gminy do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań kierownikom jednostek organizacyjnych jest bezprzedmiotowe. Stąd zasadnym jest orzeczenie o nieważności wadliwego postanowienia.

W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż „*Uchwala się Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Opatówek obejmującą:*

1. *dochody i wydatki bieżące, dochody i wydatki majątkowe, wynik budżetu, kwotę długu oraz sposób finansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu, kwotę długu oraz sposób finansowania spłaty długu zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały”.*

Z analizy wielkości prezentowanych w ww. załączniku nr 1 pn. „Wieloletnia Prognoza Finansowa” wynika, iż wartości przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy

Opatówek i budżecie Gminy Opatówek na 2011 rok nie są zgodne w zakresie wielkości rozchodów planowanych na 2011 r. i kwoty długu. Zatem w ww. zakresie istnieje rozbieżność.

W wyżej wskazanym załączniku nr 1 określono w wierszu 22, iż w 2011 roku rozchody budżetu stanowią kwotę 1.516.890 zł. Natomiast rozchody planowane w uchwale budżetowej Gminy Opatówek na 2011 rok stanowią kwotę 1.520.890 zł. Wielkość ta to rozchody z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów. Ponadto w wierszu 13 ww. załącznika nr 1 określono, iż dług na koniec 2011 roku stanowi kwotę 9.528.698 zł. Natomiast z przeprowadzonych wyliczeń w oparciu o złożone przez Wójta Gminy Opatówek sprawozdanie „Rb-Z Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2010 r.” oraz wielkości przychodów i rozchodów określonych w uchwale budżetowej Gminy Opatówek na 2011 r. ustalono, iż dług na koniec 2011 r. stanowi kwotę 9.424.826 zł. Zatem w ww. zakresie istnieje rozbieżność.

Powyższe narusza przepis art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny¹ być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Skutkiem błędnego ustalenia kwoty długu na koniec 2011 roku jest jego błędne ustalenie w pozostałych latach objętych prognozą kwoty długu. Powyższe wywiera wpływ na wskaźniki zadłużenia. Wyżej wskazane wielkości, w tym poziom długu ustalonego w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) oraz jego wielkość wynikającą z wyliczeń prezentuje poniższe zestawienie.

w złotych

Rok	Przychody	Rozchody	Dług na 31.12. wg. WPF	Dług na 31.12. wg. wyliczeń
2011	3.490.000	1.516.890 1.520.890 ¹	9.528.698	9.424.826
2012	0	1.540.862	7.987.836	7.883.964
2013	0	1.782.162	6.205.674	6.101.802
2014	0	1.588.802	4.616.872	4.513.000
2015	0	1.010.000	3.606.872	3.503.000
2016	0	760.000	2.846.872	2.743.000
2017	0	805.000	2.041.872	1.938.000
2018	0	610.000	1.431.872	1.328.000
2019	0	340.000	340.000	988.000
2020	0	340.000	751.872	648.000
2021	0	340.000	411.872	308.000
2022	0	411.872 ²	0	0

¹ Wielkość rozchodów określona przez uchwałę budżetową Gminy Opatówek na 2011 rok

² Wielkość rozchodów ustalono w kwocie wyższej o 103.872 zł niż wymagana dla spłaty zadłużenia wynikającego z wyliczeń

W przywołanym wyżej załączniku nr 1 nie określono także przeznaczenia nadwyżki i sposobu sfinansowania deficytu, co narusza przepis art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Z analizy ww. załącznika wynika, iż w roku 2011 oraz w latach 2013 – 2022 budżet się nie równoważy, gdyż planowane dochody + planowane przychody nie są równe planowanym wydatkom + planowanym rozchodom. W roku 2011 oraz w latach 2014 – 2016, a także w latach 2019 – 2022 suma planowanych dochodów i planowanych przychodów jest większa od sumy planowanych wydatków i planowanych rozchodów. Kwoty tej nadwyżki nie znajdują swojego przeznaczenia. Natomiast w roku 2013 oraz w latach 2017 – 2018 suma planowanych dochodów i planowanych przychodów jest mniejsza od sumy planowanych wydatków i planowanych rozchodów. Tym samym nie zaplanowano w roku 2013 i w latach 2017 – 2018 środków w wystarczającej wysokości na sfinansowanie spłat wynikających z planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, a mianowicie:

- w roku 2013 wynik budżetu zaplanowano w kwocie (-) 459.838 zł, przychodów nie zaplanowano, rozchody przewidziano w kwocie 1.782.162 zł. Brak środków na pokrycie planowanego deficytu budżetu i rozchodów. Dla zrównoważenia budżetu brakuje 2.242.000 zł.
- w roku 2017 wynik budżetu zaplanowano w kwocie 245.900 zł, przychodów nie zaplanowano, planowane rozchody stanowią kwotę 805.000 zł. Planowana nadwyżka nie zabezpiecza w pełni planowanych rozchodów. Dla zrównoważenia budżetu brakuje 559.100 zł
- w roku 2018 wynik budżetu zaplanowano w kwocie 545.900 zł, przychodów nie zaplanowano, rozchody przewidziano w kwocie 610.000 zł. Planowana nadwyżka nie zabezpiecza w pełni planowanych rozchodów. Dla zrównoważenia budżetu brakuje 64.100 zł

Z analizy wynika także, iż w roku 2014 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z wieloletniej prognozy finansowej (WPF) wynika, iż max. dopuszczalny wskaźnik spłaty z art.243 wynosi 6,59 % a wskaźnik spłaty wynosi 7,08 %.

W wierszu 2e i 10a załącznika nr 1 nie określono także kwot wydatków bieżących i majątkowych wynikających z przyjętych limitów wydatków na planowane przedsięwzięcia. Powyższe narusza art. 226 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Wieloletnia Prognoza Finansowa nie określa także w sposób wyraźny sposobu sfinansowania spłaty długu, co narusza art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

W § 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż „*Ustala się wieloletnie przedsięwzięcia finansowe, zgodnie z załącznikiem Nr 3 niniejszej uchwały*”.

W załączniku tym pn. Wykaz przedsięwzięć do WPF” w pkt 3 – gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego, ujęto przedsięwzięcie pn. „Zabezpieczenie pożyczki inwestycyjnej NFOŚiGW na finansowanie budowy Zakładu Utylizacji i Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych „Orli Staw” w Prażuchach Nowych realizowanej przez Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto”, dla którego przewidziano limity wydatków jednie w latach 2011 - 2015 pomimo, iż okres realizacji określono na lata 2011 – 2017. W załączniku nr 1 w wierszu 2c określającym wydatki bieżące z tytułu poręczeń i gwarancji, wykazano kwoty wydatków w latach 2011 - 2017. Zatem w wyżej wskazanym zakresie istnieje niespójność.

Ponadto w ww. załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały ujęto przedsięwzięcie, planowane w ramach wydatków majątkowych, którego nazwę i cel określono jako „Program PROW „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej – Uporządkowanie gospodarki ściekami sanitarnymi w zakresie ich odprowadzania i oczyszczania”. Okres realizacji ww. przedsięwzięcia określono na lata 2011 -2012. Limity wydatków dla ww. przedsięwzięcia określono w następującej wysokości: w roku 2011 – 635.000 zł, w roku 2012 – 1.442.062 zł. Jednakże z analizy uchwały budżetowej Gminy Opatówek na 2011 r., z załącznika nr 3 pn. „Wykaz wydatków majątkowych na 2011 rok” nie wynika, iż ww. przedsięwzięcie jest planowane w budżecie 2011 roku. Istnieje w tym zakresie niespójność. W wyżej wskazanym załączniku nr 3 do uchwały budżetowej na 2011 r. jest zadanie, na które przewidziano wydatki w kwocie 635.000 zł o nazwie „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w m. Zduny”. Zatem o ile jest to zadanie realizowane w ramach ww. programu PROW, to w załączniku nr 3 do WPF winno być to określone. Ponadto ww. załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały jako „Jednostkę odpowiedzialną lub koordynującą” dla wyżej wskazanego przedsięwzięcia pn. „Zabezpieczenie pożyczki inwestycyjnej NFOŚiGW na finansowanie budowy Zakładu Utylizacji i Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych „Orli Staw” w Prażuchach Nowych realizowanej przez Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto” wskazano „OPATÓWEK” zamiast Urząd Gminy w Opatówku.

Jednocześnie ww. załączniku nr 1 do Wieloletniej Prognozy Finansowej zawiera wielkości (dane) odnoszące się do lat 2008 – 2010. Są to dane historyczne, które nie powinny podlegać uchwalaniu przez Radę Gminy. Winny one zostać wyeliminowane z ww. załącznika nr 1. Z przepisu art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, iż wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat.

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.

Wskazane w uchwale nieprawidłowości Rada Gminy winna wyeliminować na najbliższej sesji.

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.

