

Uchwała Nr 2/112/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVIII/220/2015 Rady Miejskiej w Kaliszu z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2015, w części załącznika do uchwały obejmującej wykaz wydatków budżetowych Miasta Kalisza, które nie wygasają z upływem roku budżetowego w następującym zakresie:

- poz. 30, dz. 600, rozdz. 60016, § 6050 - budowa dróg osiedlowych - na kwotę 787,20 zł,
- poz. 34, dz. 600, rozdz. 60016, § 4300 - zakup usług pozostałych - na kwotę 575 zł,
- poz. 44, dz. 801, rozdz. 80101, § 6050 – budowa nowego obiektu szkolnego Szkoły Podstawowej Nr 13 wraz z salą gimnastyczną, zapleczem sportowym i pierwszym wyposażeniem - na kwotę 56.467,67 zł,
- poz. 54, dz. 853, rozdz. 85305, § 6050 – rozbudowa budynku Żłobka Nr 3 przy ul. Bogumiła i Barbary 14 - na kwotę 3.750,96 zł,

jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 263 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 stycznia 2016 roku, Rada Miejska Kalisza powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 263 ust. 2, 3, 4, 5, 6 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) ustaliła wykaz wydatków budżetowych Miasta Kalisza na 2015 rok, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Imienny wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2015 zamieszczony został w załączniku do uchwały z podziałem na działy, rozdziały, paragrafy wydatków i nazwą zadania oraz kwotą wydatku i ostatecznym terminem dokonania wydatku. Ostateczny termin wykonania

wydatku dla wszystkich zadań ustalony na dzień 30 czerwca 2016 roku. W wykazie ujęto 68 zadań na łączną kwotę 9.218.655 zł.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) zawiadomiła przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Rady Miejskiej Kalisza oraz na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wezwała do złożenia wyjaśnień dotyczących:

- zawartych umów na wymienione w załączniku zadania i terminu zakończenia realizacji zadania,
- wykazu zadań w odniesieniu do których zakończono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ze wskazaniem daty zakończonego postępowania i dokonanego wyboru wykonawcy zadania oraz terminu zakończenia realizacji zadania,
- przekazania środków finansowych na wyodrębnione subkonto podstawowego rachunku bankowego jednostki.

Termin rozpatrzenia sprawy wyznaczony został na dzień 27 stycznia 2016 roku.

Na posiedzeniu Kolegium stawili się przedstawiciele Miasta w osobach: p. Marek Cichocki Radca Prawny, p. Mariusz Witczak Naczelnik Wydziału Edukacji w Urzędzie Miejskim w Kaliszu oraz p. Krzysztof Gałka p.o. Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji.

Rozpoznając w dniu 27 stycznia 2016 roku sprawę uchwały Nr XVIII/220/2015 Rady Miejskiej Kalisza, Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią, a także wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 22 stycznia 2016 roku - pismo Nr WF.3251.3.2.2016 (wpływ do tut. Izby w dniu 22.01.2016) oraz wyjaśnieniami ustnymi złożonymi przez przedstawicieli jednostki na posiedzeniu Kolegium, ustaliło i zważyło co następuje.

Przepisy dotyczące wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego uregulowane zostały w art. 263 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zasadą - w myśl art. 263 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - jest, że niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, z upływem roku budżetowego. Zasada ta wynika z roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z którą budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 211 ust. 1 ufp).

Zgodnie z art. 263 ust. 2 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, do których nie stosuje się przepisu ust. 1, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym.

W wykazie, o którym mowa w ust. 2, ujmuje się wydatki związane z realizacją umów:

- 1) w sprawie zamówienia publicznego;
- 2) które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy (ust. 3).

Ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, zgodnie z art. 263 ust. 4 upływa 30 czerwca roku następnego.

Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany ustalić plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych (ust. 5). W dalszych postanowieniach art. 263 (ust. 6) ustawodawca postanowił, że środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie, o których mowa w ust. 2, są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w sytuacji gdy środki finansowe na wydatki niewygasające będą niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (ust. 7).

Istotnym dla sporządzenia wykazu wydatków, do których nie stosuje się zasady wynikającej z art. 263 ust. 1 jest przepis ust. 3 art. 263 ustawy. W przepisie tym ustawodawca zawarł ograniczenia jakie muszą zostać spełnione aby wydatki z danego roku budżetowego można było ująć w wykazie wydatków niewygasających. Są nimi wydatki związane z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego (pkt 1) oraz umów, które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (pkt 2). W pierwszym przypadku do wydatków niewygasających mogą być zaliczone tylko takie wydatki, których realizacja wynika już z zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego w zakresie wykonania dostaw usług lub robót budowlanych. Oznacza to, że przed podjęciem uchwały o niewygasających wydatkach konieczne jest zawarcie umowy o wykonanie dostaw usług lub robót budowlanych. Drugi przypadek dotyczy realizacji umów, które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, i w którym dokonano już wyboru wykonawcy.

Tymczasem jak wykazała analiza złożonych wyjaśnień do zamieszczonych w wykazie wydatków niewygasających stanowiących załącznik do uchwały Nr XVIII/220/2015 Rady Miejskiej Kalisza, reguły wynikające z art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych nie zostały zachowane w odniesieniu do następujących wydatków:

- 1) poz. 30, dz. 600, rozdz. 60016, § 6050 - budowa dróg osiedlowych - na kwotę 787,20 zł,

- 2) poz. 34, dz. 600, rozdz. 60016, § 4300 - zakup usług pozostałych - na kwotę 575 zł,
- 3) poz. 44, dz. 801, rozdz. 80101, § 6050 – budowa nowego obiektu szkolnego Szkoły Podstawowej Nr 13 wraz z salą gimnastyczną, zapleczem sportowym i pierwszym wyposażeniem - na kwotę 56.467,67 zł,
- 4) poz. 54, dz. 853, rozdz. 85305 § 6050 – rozbudowa budynku Żłobka Nr 3 przy ul. Bogumiła i Barbary 14 - na kwotę 3.750,96 zł.

W odniesieniu zadań wymienionych w poz. 30, 34, 54 nie został określony termin zakończenia realizacji zadania. W wyjaśnieniach podano:

- poz. 30 w ciągu 30 dni od daty uzyskania przez Miasto Kalisz prawa własności do działek przejmowanych od PKP SA.

- poz. 34 termin zakończenia umowy 40 dni od daty prawomocnej decyzji,

- poz. 54 – termin zakończenia umowy 6 miesięcy od daty podpisania.

Przy poz. 44 – termin zakończenia został podany na dzień -15.07.2016 r.

Brak wiedzy w momencie podjęcia w/w uchwały o terminie zakończenia zadania uchwały bądź określenie terminu umownego realizacji na dzień po 30 czerwca 2016 r. jak w poz. 44, dyskwalifikuje ujęcie tych wydatków w wykazie wydatków niewygasających. Teoretycznie termin zakończenia zadań ujętych pod poz. 30, 34, 54 może przekroczyć termin ustawowy do realizacji, tj. 30 czerwca 2016 r.

Zatem w świetle złożonych wyjaśnień brak było podstaw do zamieszczenia wymienionych wyżej zadań w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Bowiem w odniesieniu tych wydatków nie zostały spełnione wymogi określone w art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż na dzień podejmowania uchwały Rady nie były znane terminy zakończenia zadań (poz. 30, 34, 54), jak i znany był termin realizacji (poz. 44) przypadający po 30 czerwca 2016 r.

Kolegium Izby wskazuje, iż wydatki niewygasające stanowią wyjątek od zasady roczności budżetu i winny być podjęte tylko w wyjątkowych okolicznościach. Tymczasem ujęcie w wykazie wydatków aż 67 zadań przeczy tej zasadzie wyjątkowości. Zgodnie z art. 211 ust. 2 budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy. Po tym czasie prawo dysponowania środkami przewidzianymi w budżecie, co do zasady, wygasa.

Na organie wykonawczym zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych (art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie) oraz przepisami art. 247 ustawy o finansach publicznych ciąży obowiązek wykonywania budżetu. W toku jego wykonywania organ wykonawczy zobowiązany jest stosować zasady gospodarki finansowej określone przepisami ustawy o finansach publicznych. Wydatki publiczne w myśl art. 44 ust. 3 ustawy powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
 - 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (ust. 4).

Kolegium Izby wskazuje, iż w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, z późn. zm.) wydatki niewygasające traktuje się jako wydatki wykonane danego roku budżetowego. Dlatego w wykazie wydatków niewygasających mogą być zamieszczone wydatki, które spełniają kryteria wymienione art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Zauważyć także należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalając wykaz wydatków niewygasających określa także ostateczny termin dokonania wydatku, który zgodnie z art. 263 ust. 4 nie może być dłuższy niż 30 czerwca następnego roku. W myśl art. 263 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego podejmowanie uchwał w tym zakresie jest celowe, tylko w sytuacji określonej art. 263 ust. 3, a także w sytuacji zapewniającej, że wykonanie ich nastąpi w terminie zakreślonym przez organ stanowiący (na podstawie wyjaśnień ustalono, że w wykazie wydatków niewygasających zamieszczono także zadania, których termin wykonania zgodnie z umową jest dłuższy aniżeli ostateczny termin dokonania wydatku określony w uchwale Rady). W przeciwnym razie niezrealizowane kwoty wydatków niewygasających przekazywane są do budżetu i zwiększają wykonanie dochodów następnego roku budżetowego. Działanie takie zniekształca obraz zarówno zrealizowanych dochodów jak i wydatków budżetowych na przestrzeni kolejnych lat.

Analiza wyjaśnień złożonych na piśmie jak i wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli Miasta na posiedzeniu Kolegium wskazuje, iż niektóre zadania ujęte w wykazie mają termin realizacji- zakończenia przypadający na lata poprzedzające rok 2015 np. poz. 2 – 31.05.2013 r., poz. 18- 30.12.2013 r., poz. 19-31.03.2014 r. Niektóre zadania mają termin realizacji zakończenia przypadający na miesiące poprzedzające datę podjęcia przedmiotowej uchwały: poz. 45 - 30.09.2015 r., poz. 63 - 30.06.2015 r., poz. 60 - 30.06.2015 r., poz. 64 - 30.09.2015 r. Przedstawiciele Jednostki w stosunku do tych zadań nie mogli jednoznacznie wskazać terminu

ich zakończenia, ograniczając się do stwierdzenia „w najbliższym czasie przewiduje się, że projekty zostaną przekazane do jednostki”.

Z kolei przy niektórych pozycjach, przedstawiciele jednostki wyjaśnili, „iż wpłynęła już faktura od usługobiorcy za wykonane zadanie”. W takich przypadkach należałoby rozważyć, czy zadania te wykazywać jako wydatki niewygasające czy też jako „niewymagalne zobowiązania” jednostki.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

