

UCHWAŁA NR XVII.170.K.2015

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE

z dnia 29 lipca 2015 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 7 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 10 lipca 2015 r.

Kolegium Izby wstępnie zbadało wymienioną wyżej uchwałę na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2015 r.

We wstępnej ocenie przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że uchwała została podjęta z naruszeniem następujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.):

- 1) art. 240a ust. 5 pkt 1 – z powodu zaplanowania przez Gminę podjęcia nowych inwestycji finansowanych kredytem lub pożyczką w instytucjach finansowych innych niż banki,
- 2) art. 240a ust. 5 pkt 4 – z powodu zaplanowania do poniesienia wydatków na promocję jednostki,
- 3) art. 240a ust. 5 pkt 6 – z powodu zaplanowania do realizacji finansowanych przez Gminę ze środków własnych zadań innych niż obligatoryjne,
- 4) art. 240a ust. 9 – z powodu dokonania zmian budżetu, których realizacja spowoduje zwiększenie kwoty długu w stosunku do stanu zadłużenia na dzień ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową, co w latach 2016-2018 skutkuje niezachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ww. ustawy.

Dodatkowo stwierdzono, że wartości wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, wymienionych w załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały nie zachowują zgodności z uchwałą budżetową.

W tym stanie rzeczy Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042.

O powyższych wątpliwościach oraz terminie ostatecznego badania ww. uchwały powiadomiono Przewodniczącą Rady Gminy Rewal pismem z dnia 27 lipca 2015 r. (znak:

K.0010.305.JW.2015). W treści pisma wskazano, że do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień, a w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 lipca 2015 r. może uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana.

W posiedzeniu Kolegium w dniu 29 lipca 2015 r. nie uczestniczył przedstawiciel Gminy Rewal.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały w dniu 29 lipca 2015 r. Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Budżet Gminy Rewal ustalony przez Kolegium Izby przewidywał zachowanie relacji wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych, tj. określał nadwyżkę operacyjną wysokości 8 720 082 zł z jej przeznaczeniem na spłatę zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych. Tymczasem Rada Gminy uchwałą Nr XV/70/15 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042 zmniejszyła nadwyżkę operacyjną do wysokości 2 923 659,15 zł (różnica 5 796 422,85 zł).

Z tego względu, że budżet Gminy Rewal na 2015 r. został ustalony przez Kolegium Izby, zgodnie z art. 240a ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zmiana budżetu nie może powodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji (określonych w art. 242-244) wynikającego z tego budżetu.

Uwzględniając dane wynikające z budżetu na rok 2015 (ustalonego przez Izbę), przedsięwzięcia wynikające z opracowanej przez Gminę wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2033 (uchwała Nr LV/418/2014 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2014 r.) oraz przedsięwzięcia ujęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej (złożonym przez Gminę wraz z projektem budżetu na 2015 r.), założono w roku 2015 oraz w latach 2019-2026 przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika, o którym mowa w przepisie art. 243 ustawy o finansach publicznych, o: w 2015 r. o 15,17 pkt %; w 2019 r. o 5,06 pkt %; w 2020 r. o 5,50 pkt %; w 2021 r. o 4,41 pkt %; w 2022 r. o 3,29 pkt %; w 2023 r. o 3,47 pkt %; w 2024 r. o 3,06 pkt %; w 2025 r. o 1,12 pkt % oraz w 2026 r. o 0,51 pkt %.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rewal ustalonej przez Radę Gminy Rewal w dniu 30 czerwca 2015 r. (uchwała Nr XV/70/15 w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042) wynika natomiast, że dopuszczalny wskaźnik, o którym mowa w art. 243 ww. ustawy, przekroczony zostanie w dłuższym okresie czasu, i tak: w 2016 r. o 152,93 pkt %; w 2017 r. o 4,31 pkt %; w 2018 r. o 12,49 pkt %; w 2019 r. o 6,38 pkt %; w 2020 r. o 7,33 pkt %; w 2021 r. o 6,77 pkt %; w 2022 r. o 8,48 pkt %; w 2023 r. o 5,81 pkt %; w 2024 r. o 6,77 pkt %; w 2025 r. o 9,90 pkt %; w 2026 r. o 8,46 pkt %; w 2027 r. o 5,87 pkt %; w 2028 r. o 4,26 pkt %; w 2029 r. o 3,85 pkt %; w 2030 r. o 3,45 pkt %; w 2031 r. o 3,06 pkt %; w 2032 r. o 2,68 pkt %; w 2033 r. o 2,32 pkt %; w 2034 r. o 1,97 pkt % oraz w 2035 r. o 1,62 pkt %.

Powyższe jest wynikiem wydłużenia terminów spłaty długu, co wiąże się ze zwiększeniem obciążenia przyszłych budżetów Gminy kosztami związanymi z jego obsługą.

W pozostałych latach, na które Gmina ustaliła wieloletnią prognozę finansową relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowana.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 3-5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limit wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. W wyniku analizy danych przedstawionych przez Radę Gminy w załącz-

niku Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć do WPF” do uchwały Nr XV/70/15 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042 stwierdzono, że wskazane wartości nie zachowują zgodności z uchwałami organu stanowiącego Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zmian budżetu tej jednostki na rok 2015 r.: Nr XV/67/15 i Nr XV/68/15.

Kolegium Izby zauważa, iż wyłączną podstawą zaciągnięcia przez organ wykonawczy zobowiązania związanego z realizacją wieloletnich programów, projektów lub zadań (przedsięwzięć), o których mowa w art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest upoważnienie udzielone przez radę gminy na podstawie art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej **może** zawierać upoważnienie organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań, które w myśl art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy o finansach publicznych powinny zostać określone w załączniku, odrębnie dla każdego przedsięwzięcia - limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań.

W wykazie realizowanych przedsięwzięć, stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy ujęła 6 przedsięwzięć, określając odrębnie dla każdego z nich m.in. łączne nakłady finansowe, limity wydatków w latach 2015–2018 oraz limit zobowiązań. Łączne nakłady finansowe na wszystkie przedsięwzięcia zostały określone w kwocie ogółem 56 777 708,06 zł, a limity wydatków w poszczególnych latach ustalone w kwotach: 4 816 800,00 zł w 2015 r., 679 679,30 zł w 2016 r., 24 247,90 zł w 2017 r. i 24 247,90 zł w 2018 r. Suma limitów wydatków w latach 2015–2018 wynosi więc 5 544 975,10 zł i jest znacznie niższa od łącznych nakładów finansowych przewidzianych do poniesienia przez Gminę Rewal (różnica 51 232 732,96 zł).

Wysokość zobowiązań zaciąganych na realizację przedsięwzięć ujętych w wieloletniej prognozie finansowej powinna pozostać w ścisłym związku z wysokością wydatków planowanych w budżecie gminy. Zgodnie bowiem z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, zaś z art. 44 ust. 3 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, zaś ich dokonywanie następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Oczywiście jest więc, że wskazany w wieloletniej prognozie finansowej limit wydatków przewidziany dla danego przedsięwzięcia na rok budżetowy nie może przewyższać wydatków z tego tytułu planowanych w budżecie. Wymieniona wyżej reguła w uchwale Nr XV/70/15 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042, nie została zachowana dla przedsięwzięć:

- „Projekt pomostu spacerowo-cumowniczego w Niechorzu (...)”,
- „Projekt pomostu spacerowo-cumowniczego w Pobierowie (...)”,
- „Spłata leasingu urządzenia wielofunkcyjnego do koszenia trawy (...)”.

Ponadto w związku z uchwałą Kolegium Izby Nr XVI.168.2015 z dnia 22 lipca 2015 r. w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwał Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r.: Nr XV/67/15 oraz Nr XV/68/15 w sprawie zmian w budżecie Gminy Rewal

na 2015 rok, występuje konieczność zweryfikowania zadań, które mogą być realizowane w oparciu o budżet Gminy na 2015 r.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby stwierdza, że w latach 2016-2035 nastąpiło zwiększenie stopnia niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ponadto upoważnienie wynikające z § 4 badanej uchwały zostało udzielone z istotnym naruszeniem art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 226 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W myśl przepisów art. 240a ustawy o finansach publicznych, gmina nie ma możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło nieważność uchwały Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042.

Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych Gmina może uchwalić wieloletnią prognozę finansową, która nie zachowuje relacji określonej w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, **w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.**

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

ZASTĘPCA PREZESA

Mieczysław Kus