

UCHWAŁA NR II.16.S.2014

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 17 stycznia 2014 r.

w sprawie stwierdzenia naruszenia prawa w uchwale Nr XLVIII/584/2013 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023.

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

§ 1. Stwierdza się, iż uchwala Nr XLVIII/584/2013 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023 została podjęta z naruszeniem art. 231 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Barlinku na sesji w dniu 20 grudnia 2013 r. podjęła uchwałę: Nr XLVIII/584/2013 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023 oraz Nr XLVIII/585/2013 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Barlinek na rok 2014.

Uchwały zostały przekazane Izbie do zbadania w dniu 27 grudnia 2013 r.

W trakcie badania uchwał na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2014 r., Kolegium rozpatrzyło skargę Burmistrza Barlinka na uchwałę Nr XLVIII/584/2013 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023. Skarga wpłynęła do Izby w dniu 3 stycznia 2014 r.

W skierowanej do Izby skardze Burmistrz podniósł, iż Rada Miejska w Barlinku podejmując uchwałę w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023 dokonała zmian projektu uchwały przedstawionego przez Burmistrza, bez wskazania zmiany zakresu realizowanego przedsięwzięcia, a także wprowadziła nowe przedsięwzięcia.

Zmiana projektu uchwały dotyczy zmniejszenia limitów wydatków na przedsięwzięcia:

- 1) „Przebudowa ulic Żabiej i Podwale” w 2014 roku o kwotę 50 000 zł, tj. z 2 750 000 zł do 2 700 000 zł,

- 2) „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Barlinku: PM2, SP4, OPS”, w 2014 r. o kwotę 150 000 zł, tj.: z 1 950 000 zł do 1 800 000 zł oraz w 2015 roku o kwotę 200 000 zł, tj.: z 1 000 000 zł do 800 000 zł.

Ponadto, Rada uchwaliła nowe zadania, tj.:

- 1) przedsięwzięcie pn. „Budowa boiska wielofunkcyjnego w Rychnowie” realizowane w latach 2014-2015 z limitami wydatków: 2014 r. – 50 000 zł i 2015 r. – 200 000 zł,
- 2) inwestycję realizowaną w 2014 r. „Przebudowa drogi gminnej w Mostkowie” na kwotę 150 000 zł.

W ocenie Burmistrza Barlinka, Rada Miejska naruszyła przepisy art. 230 i art. 231 ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym, Kolegium postanowiło, iż badanie uchwał odbędzie się w trakcie posiedzenia Kolegium Izby w dniu 17 stycznia 2014 r., o czym powiadomiło Przewodniczącego Rady Miejskiej w Barlinku pismem z dnia 9 stycznia 2014 r. (znak: K.0010.4.AS.2014). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 17 stycznia 2014 r. ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 17 stycznia 2014 r. uczestniczyli: Pan Zygmunt Siarkiewicz - Burmistrz Barlinka oraz Pani Ewa Patrzalek – Skarbnik Gminy Barlinek.

Burmistrz w swojej wypowiedzi podtrzymał stanowisko wyrażone w skardze skierowanej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 2 stycznia 2014 r. i prosił o rozważenie, czy podjęta uchwała Nr XLVI/584/2013 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023 nie narusza prawa. Podkreślił, iż Rada w czerwcu 2013 r. poprzez podjęcie stosownych uchwał wyraziła zgodę na realizację przedsięwzięć, a w przypadku przedsięwzięcia „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Barlinku: PM2, SP4, OPS” określiła w odrębnej uchwale wysokość środków niezbędnych na realizację projektu w budżetach Gminy w latach 2014-2016, w łącznej kwocie 3 950 000 zł, z czego 1 950 000 zł w 2014 r., 1 000 000 zł w 2015 r. i 1 000 000 zł w 2016 r. Ponadto, Rada wyraziła zgodę na aplikowanie środków z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Takie same kwoty zostały zamieszczone w wykazie przedsięwzięć, który stanowi załącznik do wieloletniej prognozy finansowej, która była również uchwalona przez Radę w czerwcu 2013 r. Następnie, po sporządzeniu dokumentacji kosztorysowej na kwotę 4 250 000 zł został złożony wniosek do Mechanizmu Finansowego o dofinansowanie zadania. W chwili obecnej, po uchwaleniu mniejszych kwot, mamy do czynienia z taką sytuacją, że w dokumentach Gminy, czyli uchwatach zaplanowane są inne środki na realizację projektów, a inne środki wynikają z opracowanej doku-

mentacji kosztorysowej. W przypadku przedsięwzięcia „Przebudowa ulic Żabiej i Podwale” planowanego do realizacji w latach 2013-2014 wartość kosztorysowa wynosi 2 750 000 zł i na taką wartość został złożony wniosek do Narodowego Programu Przebudowy dróg Lokalnych 2014-etap II bezpieczeństwo, dostępność, rozwój”.

Ponadto, Rada Miejska wprowadziła dwa nowe zadania inwestycyjne, tj.: „Budowa boiska wielofunkcyjnego w Rychnowie” oraz „Przebudowa drogi gminnej w Mostkowie”, a środki na realizację tych zadań uzyskała ze zmniejszenia środków na realizację dwóch przedsięwzięć, o których Burmistrz mówił wcześniej.

Podkreślił, iż Rada powinna wskazać źródła sfinansowania tych inwestycji, a nie zmniejszać wydatki zaplanowane w załącznikach przedsięwzięć wieloletnich do WPF, bez zmiany zakresu wykonywania określonych zadań albo bez wstrzymania ich realizacji. Natomiast działanie Rady polegało na tym, że matematycznie zmniejszono wydatki na zaplanowane już przedsięwzięcia w WPF i zaplanowano w budżecie roku 2014 na tę kwotę realizację dwóch nowych zadań inwestycyjnych. W ocenie Burmistrza, Rada naruszyła przepisy art. 230 i art. 231 ustawy o finansach publicznych, które wskazują wyraźnie jak powinna zachować się Rada, chcąc dokonać zmiany w uchwalonych już przedsięwzięciach.

Przy tak uchwalonych kwotach przedsięwzięć, aby móc je zrealizować, Burmistrz musiałby znaleźć dodatkowe środki poprzez zwiększenie deficytu, co uważa za niesłuszne.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że złożone są już wnioski o dofinansowanie realizowanych dwóch przedsięwzięć, poniesione zostały już wydatki związane z dokumentacją kosztorysową. Problem polega na tym, że są dwie uchwały wykluczające się wzajemnie, tj. uchwała Rady o wyrażeniu zgody na realizację przedsięwzięcia „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Barlinku” w której określono również środki niezbędne do realizacji w kwotach stanowiących wysokość kosztów kwalifikowanych oraz uchwalona w dniu 20 grudnia 2013 r. uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w której zmniejszono środki na realizację wcześniej zaplanowanych przedsięwzięć, na które już zostały poniesione odpowiednie środki.

Po wysłuchaniu przedstawicieli Gminy, badając uchwałę Nr XLVIII/584/2013 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023, Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Rada Miejska w Barlinku w dniu 20 czerwca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XLIII/513/2013, w której wyraziła zgodę na przystąpienie do realizacji projektu pn. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Barlinku”, złożenie wniosku o jego dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 oraz zabezpieczenie środków, niezbędnych na realizację projektu w przypadku jego umieszczenia na liście rankingowej i otrzymania decyzji o przyznaniu dofinansowania. Środki niezbędne na realizację projektu w latach

2014-2016 określono na łączną kwotę 3 950 000 zł z tego: w 2014 r. – 1 950 000 zł, w 2015 r. – 1 000 000 zł oraz w 2016 r. – 1 000 000 zł.

Powyższe środki zostały ujęte w wykazie przedsięwzięć, stanowiących załącznik Nr 2 do uchwały Nr XLII/500/2013 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2013-2023. Z przedmiotowej uchwały wynikało również, iż na przedsięwzięcie pn. „Przebudowa ulic Żabiej i Podwale” określono limity wydatków w kwocie 30 000 zł w 2013 r. i 3 170 000 zł w 2014 r.

W dniu 15 listopada 2013 r. Burmistrz złożył projekt uchwały w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023, w którym w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik Nr 2 do projektu ujęto:

- „Przebudowę ulic Żabiej i Podwale w Barlinku” z określonym dla 2014 r. limitem wydatków na kwotę 2 750 000 zł;
- „Termomodernizację obiektów użyteczności publicznej w Barlinku: PM2, SP4, OPS” z określonym limitem wydatków 1 950 000 zł w 2014 r., 1 000 000 zł w 2015 r. oraz 1 300 000 zł w 2016 r.

Rada Miejska w Barlinku, podejmując w dniu 20 grudnia 2013 r. uchwałę Nr XLVIII/584/2013 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023 w zał. Nr 2 „Wykaz Przedsięwzięć do WPF” określiła:

- dla przedsięwzięcia „Przebudowa ulic Żabiej i Podwale w Barlinku” na 2014 r. limit wydatków na kwotę 2 700 000 zł;
- dla przedsięwzięcia „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Barlinku: PM2, SP4, OPS” limit wydatków 1 800 000 zł w 2014 r., 800 000 zł w 2015 r. oraz 1 300 000 zł w 2016 r.;
- dla nowego przedsięwzięcia „Budowa boiska wielofunkcyjnego w Rychnowie” limit wydatków na kwotę 50 000 zł w 2014 r. oraz 200 000 zł w 2015 r.

Zaplanowała również nowe zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa drogi gminnej w Mostkowie” na kwotę 150 000 zł, które zostało ujęte w „Planie wydatków inwestycyjnych Gminy Barlinek na 2014 rok” stanowiącym załącznik Nr 7 do uchwały Nr XLVIII/585/2013 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Barlinek na rok 2014.

Kolegium Izby, badając uchwałę pod kątem zgodności z prawem dokonało analizy przepisów prawnych dających podstawę do ewentualnych zmian kwot przewidzianych na planowane i realizowane przedsięwzięcia ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Zgodnie z art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały

organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia.

W podstawie prawnej badanej uchwały nie przywołano powołanego wyżej przepisu, jak również postanowienia uchwały nie dokonują zmian zakresu wykonywania przedsięwzięć.

Kolegium Izby, w powyższym stanie faktycznym i prawnym uznało, iż Rada Miejska w Barlinku w zaskarżonym przez Burmistrza zakresie nie dokonała w uchwale zmian kwot wydatków na przedsięwzięcia zgodnie z powołanym wyżej przepisem, skutkiem czego jest zakwestionowanie zmiany kwot limitów wydatków na przedsięwzięcia pn. „Przebudowa ulic Żabiej i Podwale w Barlinku” oraz „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Barlinku: PM2, SP4, OPS”.

W ocenie Kolegium Rada Miejska może zmienić kwoty wydatków na realizację przedsięwzięć ujętych w wieloletniej prognozie finansowej tylko wtedy, kiedy podejmie uchwałę zmieniającą zakres wykonywania konkretnego przedsięwzięcia lub wstrzymującej jego wykonanie. Zatem jest to warunek sine qua non. Natomiast w badanej uchwale Rada zmniejszyła limity wydatków w przypadku dwóch przedsięwzięć o kwotę 400 000 zł oraz wprowadziła do realizacji dwa nowe zadania inwestycyjne na tę samą kwotę.

W ocenie Kolegium taka droga wprowadzania zmian w wydatkach na przedsięwzięcia, tj. bez podejmowania przez Radę uchwał w sprawie zmiany zakresu wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia, rażąco narusza przepis art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Rada Miejska w Barlinku podejmując nowe zadania inwestycyjne powinna wskazać realne źródła ich finansowania i powinna mieć na względzie to, że wieloletnia prognoza finansowa ma charakter kroczący (art. 227 ustawy), który daje gwarancję realizacji zaplanowanych i realizowanych już przedsięwzięć.

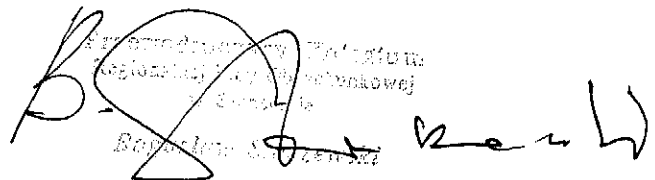
Prawdą jest, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności w odniesieniu do lat przyszłych wielkości szacowane/przewidywane. Nie oznacza to jednak dowolności w planowaniu, trzeba mieć na względzie to, że ustawodawca w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazał na zasadę realności planowania. Wieloletnia prognoza finansowa zawiera opis wskazanych w niej przedsięwzięć i środków ich realizacji, które wprowadzić nie mają charakteru niezmiennego, jednakże ich zmiana może odbywać się z zachowaniem procedur przewidzianych przepisami prawa.

Podejmując nową uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a zatem i decydując o planowanych do realizacji wydatkach oraz przedsięwzięciach wieloletnich Rada winna mieć na względzie możliwości finansowe Gminy oraz gwarancję realizacji już podjętych zadań, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawnych.

W uchwale będącej przedmiotem badania nadzorczego, Rada Miejska postąpiła wbrew swoim wcześniejszym deklaracjom wyrażonym w uchwale Nr XLIII/513/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r.

W tym stanie rzeczy, Kolegium stwierdziło, iż uchwała Nr XLVIII/584/2013 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Barlinek na lata 2014-2023 została podjęta z naruszeniem art. 231 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

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


Regionalna Izba Obrachunkowa
w Szczecinie