

**Uchwała Nr 6/2008**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 23 stycznia 2008 roku**

**w sprawie wskazania Radzie Miejskiej w Legnicy nieprawidłowości w uchwale**  
**Nr XIX/172/07 Rady Miejskiej Legnicy z 28 grudnia 2007 roku w sprawie**  
**budżetu miasta Legnicy na rok 2008**

*Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 1 i ust. 4 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:*

**§ 1.**

W uchwale Nr XIX/172/07 Rady Miejskiej Legnicy z 28 grudnia 2007 roku w sprawie budżetu miasta Legnicy na rok 2008 stwierdza się istotne naruszenie:

- art. 184 ust. 1 pkt 2 lit. a w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.), wobec niezaplanowania w budżecie odpowiedniej kwoty wydatków bieżących z tytułu wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- procedury wynikającej z uchwały Nr XLVII/510/06 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 26 czerwca 2006 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu miasta Legnicy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów towarzyszących projektowi uchwalania budżetu.

**§ 2.**

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 15 lutego 2008 roku poprzez zaplanowanie w budżecie właściwej kwoty wydatków w dziale 600 "Transport i łączność" w rozdziale 60004 "Lokalny transport zbiorowy" ustalonej na podstawie § 5 umowy o świadczenie usług przewozowych (Aneks 2/2005 z 30 czerwca 2005 roku).

**§ 3.**

1. Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30 dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni.
2. Nieusunięcie nieprawidłowości, o których mowa w § 1 spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały w części i ustalenie budżetu w tym zakresie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

**§ 4.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej Legnicy Nr XIX/172/07 z 28 grudnia 2007 roku w sprawie budżetu miasta Legnicy na rok 2008 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu Zespołu w Legnicy 4 stycznia 2008 roku. Wraz z uchwałą Prezydent Miasta wniósł zastrzeżenie do dokonanych przez radnych poprawek w tej uchwale, jako niezgodnych z prawem (zdaniem Prezydenta) oraz załączył:

1. pismo BR.II.0717-213/07 Przewodniczącego Rady z dnia 20.12.2007 roku,
2. autopoprawkę do wniosku o zmianę treści uchwały budżetowej na rok 2008 i jej załączników,
3. umowę o świadczenie usług przewozowych,

4. aneks do umowy o świadczenie usług przewozowych,
5. aneks nr 2 do umowy o świadczenie usług przewozowych,
6. pismo nr FZ/171/2007 MPK Sp. z o.o. w Legnicy z dnia 31 sierpnia 2007 roku,
7. protokół z negocjacji z dnia 4 września 2007 roku,
8. zestawienie tabelaryczne dotyczące załącznika nr 2 w wersji Prezydenta Miasta.

Ponadto 14 stycznia 2008 roku - dostarczony został protokół Nr XIX/07 Sesji Rady Miejskiej Legnicy z 28 grudnia 2007 roku, a 15 stycznia 2008 roku aktualny Statut Legnicy.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że radni i Komisje Rady po zapoznaniu się z projektem uchwały budżetowej przedłożonym przez Prezydenta Miasta zaopiniowali pozytywnie projekt uchwały. Dwie propozycje zmian do projektu budżetu na 2008 rok zgłosiła w trybie i terminie przewidzianym w § 6 uchwały proceduralnej - Komisja Budżetu i Finansów.

Wnioski Komisji dotyczyły:

1. Zwiększenia planu wydatków:
  - w dziale 921 "Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" w rozdziale 92106 "Teatry" z kwoty 2.483.300 zł do kwoty 2.783.300 zł (zwiększenie o 300.000 zł),
  - w dziale 600 "Transport i łączność", rozdział 60015 "Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu" poprzez dopisanie kwoty 100.000 zł na remont ul. Bydgoskiej (opracowanie dokumentacji),
2. zmniejszenie planu wydatków w dziale 758 "Różne rozliczenia", rozdział 75818 "Rezerwy ogólne i celowe" rezerwy ogólnej o kwotę 400.000 zł.

Prezydent Miasta w ostatecznej wersji projektu uchwały budżetowej uwzględnił propozycje Komisji w zakresie zmian w planie wydatków w części dotyczącej wydatków na opracowanie dokumentacji technicznej remontu ul. Bydgoskiej. Natomiast nie uwzględnił wniosku zmierzającego do zwiększenia o 300.000 zł dotacji dla Teatru.

Uzasadnienie stanowiska Prezydenta zawarte zostało w piśmie do Pana Przewodniczącego Rady Nr KN I.0063-1/5/2007 z 19 grudnia 2007 roku.

Po zakończeniu prac nad projektem budżetu przez Komisje Rady - 20 grudnia 2007 roku Przewodniczący Rady przekazał Prezydentowi wniosek w sprawie zmiany treści projektu uchwały budżetowej na 2008 rok złożony przez kluby radnych: PiS, PO, FL, LPR. Wniosek obejmował wprowadzenie następujących zmian (cyt.):

### **"I Zmniejszenia**

Zmniejszenia w załączniku nr 2 plan wydatków budżetu miasta Legnicy na 2008 rok:

1. W dziale 600 Transport i łączność w rozdziale 60004 lokalny transport zbiorowy zmniejszyć o 740.000 (7.000.000 zastąpić 6.260.000)
2. W dziale 758 Różne rozliczenia w rozdziale 75818 Rezerwy ogólne pkt 1. ust. A Rezerwa ogólna zmniejszyć o 500.000 (900.000 zastąpić 400.000).

Powyższe zmniejszenia zastosować w treści uchwały i wszystkich jej załącznikach. Łącznie zmniejszenia na kwotę 1.240.000 zł.

### **II Zwiększenia**

Zwiększenia w załączniku nr 2 plan wydatków budżetu miasta Legnicy na 2008 rok:

1. w dziale 600 w rozdziale 60016 dopisać: modernizacja ulicy Bydgoskiej - opracowanie dokumentacji technicznej 100.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
2. w dziale 801 w rozdziale 80101 dopisać: Szkoła Podstawowa nr 16 ul. Tatrzńska 9 - budowa ogrodzenia 250.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.

3. w dziale 801 w rozdziale 80101 dopisać: Szkoła Podstawowa nr 16 ul. Tatrzańska 9 - opracowanie dokumentacji boiska 50.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  4. w dziale 851 w rozdziale 85195 dopisać: ust. b gimnastyka korekcyjna i pływanie dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym 45.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  5. w dziale 900 w rozdziale 90013 w pozycji wydatki bieżące dodać 50.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  6. w dziale 900 w rozdziale 90015 dopisać: Budowa oświetlenia w ul. Filtrowej, Sadowniczej i Hodowców 45.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  7. w dziale 900 w rozdziale 90015 dopisać: Budowa oświetlenia w ul. Kawaleryjnej 20.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  8. w dziale 900 w rozdziale 90095 dopisać: opracowanie koncepcji architektonicznej zadania i programu funkcjonalno-użytkowego dla targowisk przy ulicy Partyzantów i Galaktycznej 100.000 zł. Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  9. w dziale 921 w rozdziale 92106 Teatry w pozycji dotacje przedmiotowe dla Instytucji kultury wykreślić kwotę 2.483.000 zł i wpisać kwotę 2.783.000 (zwiększenie o 300.000 zł). Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  10. w dziale 926 w rozdziale 92605 Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu pkt 1. wydatki bieżące ust. a. dotacje celowe dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych wykreślić kwotę 470.000 zł i wpisać 700.000 zł (zwiększenie o 230.000 zł). Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.
  11. w dziale 758 Różne rozliczenia w rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe pkt 1 ust. B w pozycji zatrudnienie psychologów w nowym roku szkolnym wykreślić kwotę 50.000 i wpisać kwotę 100.000 (zwiększenie o 50.000 zł). Tym samym zwiększyć tę pozycję w planie wydatków o wymienioną kwotę.  
Powyższe zwiększenia zastosować w treści uchwały i wszystkich jej załącznikach.
- Łącznie zwiększenia o kwotę 1.240.000 zł.

### III Zmiany nazw

1. W wykazie inwestycji i zakupów inwestycyjnych planowanych do realizacji przez miasto Legnica w roku 2008. (załącznik nr 3 do projektu uchwały w sprawie budżetu miasta Legnicy na rok 2008.) w pozycji 77. o nazwie: "Budowa Regionalnego Ośrodka Rekreacyjno-Sportowego dla dzieci i młodzieży" dodać treść "... z basenem krytym o długości 25 metrów.  
Powyższe zmiany zastosować we wszystkich załącznikach".

W odpowiedzi na propozycje Klubów Radnych skierowane do Przewodniczącego Rady Miejskiej 27 grudnia 2007 roku Prezydent ustosunkował się do poszczególnych wniosków i przedstawił również inne zmiany do projektu budżetu jako autopoprawki. Prezydent wskazał m.in. że (cyt.): "... Proponowane przez Kluby Radnych PiS, PO, FL i LPR zmniejszenie środków w dziale 600 "Transport i łączność", w rozdziale 60004 "Lokalny transport zbiorowy" o kwotę 740.000 zł narusza zapisy umowy zawartej przez miasto z MPK Sp. z o.o. w Legnicy na świadczenie usług przewozowych i z tej przyczyny powyższe zmniejszenie nie może być przeze mnie zaakceptowane.

Umowa o świadczenie usług przewozowych zawarta została w dniu 22 grudnia 1995 roku i aneksowana 4 sierpnia 1996 roku oraz 30 czerwca 2005 roku.

Zgodnie z § 5 ust. 1 umowy wysokość dopłaty do ceny rocznej wozokilometrów stanowi kwota wynikająca z pomnożenia rocznych ilości

planowanych do wykonania wozokilometrów przez cenę 1 wozokilometra, pomniejszona o planowane roczne wpływy z tytułu sprzedaży biletów.

Natomiast w oparciu o § 5 ust. 2, 3 i 4 Spółka przedstawiła kalkulację ceny 1 wozokilometra na 2008 rok uwzględniając planowane koszty świadczenia usługi w mieście i przychody z tytułu sprzedaży biletów.

W oparciu o wynegocjowaną cenę za 1 wozokilometr i ilość planowanych wozokilometrów ustalona jest wielkość środków na realizację umowy.

Na rok 2008 z dokonanych wyliczeń wynika, że zapłata za usługi przewozowe przy kalkulacji 2 zł za 1 wozokilometr powinna wynosić 7.855.500,00 zł.

W wyniku negocjacji ze Spółką ustalono na rok 2008 kwotę 7.000.000 zł jako wynagrodzenie za świadczenie usług przewozowych, przy utrzymaniu dotychczasowej liczby kursów na terenie miasta.

Kwota powyższa stanowi ważny element przychodów Spółki, który łącznie z przychodami własnymi wynikającymi z zatwierdzonej przez Radę Miejską taryfy z zakresem ulg ustawowych i ponad ustawowych pozwala na pokrycie kosztów realizacji miejskiej komunikacji zbiorowej".

Za nieuzasadnione Prezydent uznał również (cyt.): "...zwiększenie dotacji podmiotowej ze środków rezerwy ogólnej dla Teatru im. H. Modrzejewskiej, co wyraziłem w piśmie nr KN.I.3014/140/2007 z dnia 19 grudnia 2007 roku. Pragnę jeszcze raz podkreślić, że Teatr ma w pełni zabezpieczone na rok 2008 środki niezbędne do jego funkcjonowania.

Wyniosą one 3.783.300 zł z tego dotacja podmiotowa z budżetu miasta Legnicy 2.483.300 zł i rezerwa celowa kultury 100.000 zł, dotacja z budżetu samorządu Województwa Dolnośląskiego w wysokości 1.200.000 zł przyznana na podstawie umowy zawartej między Prezydentem Miasta Legnicy, a Marszałkiem Województwa Dolnośląskiego w dniu 30 grudnia 2005 roku, plus planowane przez Teatr środki własne.

Zwiększenia natomiast wymagają w wyniku dokonanej analizy wynagrodzenia pracowników obsługi i administracji zatrudnionych w placówkach oświatowych.

Dotyczy to około 900 osób zatrudnionych w tych placówkach, z których około 1/4 nie osiągnie po dniu 1 stycznia 2008 roku minimalnego wynagrodzenia.

W związku z powyższym w autopoprawce Nr PM.0114-1/137/2007 z dnia 21 grudnia 2007 roku dokonałem zwiększenia środków w dziale 801 "Oświata i wychowanie" i 854 "Edukacyjna opieka wychowawcza" w kwocie 700.000 zł z rezerwy ogólnej.

Ponadto realizując wniosek Komisji Budżetu i Finansów przyśpieszyłem wprowadzenie do budżetu miasta już w 2008 roku zadania inwestycyjnego dotyczącego przebudowy ulic: Bydgoskiej (od Lubińskiej do Szczytnickiej) i Szczytnickiej. Na ten cel zabezpieczyłem kwotę 100.000 zł, która pochodzi z rezerwy ogólnej.

Środki te przeznaczone będą na rozpoczęcie opracowania dokumentacji technicznej i badania nośności nawierzchni, a zadanie realizowane będzie w latach 2008 - 2011.

W odniesieniu do proponowanej zmiany nazwy zadania w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym na lata 2008 -2012 wyjaśniam, że aktualna nazwa "Budowa Regionalnego Ośrodka Rekreacyjno-Sportowego dla dzieci i młodzieży przy ul. Radosnej w Legnicy" wypełnia w swojej treści wszelkie możliwe do zrealizowania funkcje, w tym również basen kryty."

Na sesji 28 grudnia 2007 roku Wiceprzewodnicząca Rady w imieniu Klubów Radnych PiS, PO, FL i LPR odczytała autopoprawkę do wniosku z 20 grudnia 2007 roku. Autopoprawka polegała na zmniejszeniu wydatków o kwotę 1.140.000 zł (wcześniej wnioskowano 740.000 zł), w dziale "Transport i łączność" w rozdz. 60004 "Lokalny transport zbiorowy" oraz wykreśleniu propozycji zmniejszenia rezerwy ogólnej.

Z protokołu wynika, iż po przeprowadzonej dyskusji nad projektem budżetu na 2008 rok przegłosowano w całości propozycje Klubów Radnych, nie uwzględniając uwag Prezydenta Miasta zgłoszonych Przewodniczącemu Rady na piśmie 27 grudnia 2007 ani na sesji 28 grudnia 2007 roku.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę oraz po zapoznaniu się z przedłożoną umową o świadczenie usług przewozowych i załączonymi do niej dwoma aneksami, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że uchwała nr XIX/172/07 Rady Miejskiej Legnicy z 28 grudnia 2007 roku w sprawie budżetu miasta Legnicy na rok 2008 podjęta została z naruszeniem art. 184 ust. 1 pkt 2 lit. a w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz naruszeniem procedury uchwalania budżetu. Z przepisu art. 184 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych wynika, iż w uchwale budżetowej określa się m.in. wydatki bieżące. Z kolei z art. 35 ust. 3 pkt 3 tejże ustawy wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zasada ta będzie jednak niewykonalna w przypadku kiedy odpowiedni wydatek nie zostanie zaplanowany w budżecie w wysokości zapewniającej realizację postanowień zawartej umowy. Natomiast Rada Miejska zmniejszając o 1.140.000 zł wydatki na lokalny transport publiczny uniemożliwiła organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązanie się z zawartej umowy o świadczenie usług przewozowych. Tak więc Rada decydując o wysokości poszczególnych wydatków, a zwłaszcza wydatków wynikających z wcześniej podjętych zobowiązań winna mieć na uwadze, że umowa cywilnoprawna stanowi czynność prawną wyrażającą zgodną wolę jej stron, co do ich postępowania i zachowania. Ponadto umowa cywilnoprawna stanowi źródło zobowiązań o charakterze obligacyjnym i wiąże strony które ją zawarły. Oznacza to, że strony mają prawo oczekiwać od siebie takich zachowań jakie określono umową. Niewykonanie umowy lub nierzetelne wykonanie umowy może również powodować odpowiedzialność odszkodowawczą strony, która się do tego przyczyniła. Zatem Rada Miejska ustalając budżet, powinna mieć na uwadze już zawarte umowy i uwzględniać ich niewątpliwy wpływ na sytuację finansową gminy. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do dalece niekorzystnych konsekwencji finansowych dla gminy i naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę sektora finansów publicznych.

Nie kwestionując prawa organu stanowiącego do wprowadzania zmian w projekcie uchwały budżetowej (z wyjątkiem sytuacji, o których mowa w art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 52 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje, iż każda propozycja powinna być oparta na przesłankach znajdujących potwierdzenie w obowiązujących normach prawnych i materiałach informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

Odnosząc się do kwestii proceduralnej należy podkreślić, iż przygotowanie projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a więc jego opracowanie oraz podjęcie uchwały budżetowej, w sposób istotny decydują o kierunkach wydatkowania środków publicznych. Dlatego też ustawodawca nakazał przestrzegać pewnych zasad postępowania wynikających z ustawy o finansach publicznych i z ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakazał radzie gminy podjąć uchwałę proceduralną, określającą m.in. tryb prac organów pomocniczych rady gminy. Zauważyć należy, iż w stosunku do żadnej innej uchwały obowiązku takiego nie przewidziano.

Rada Miejska spełniając obowiązek ustawowy - podjęła 26 czerwca 2006 roku uchwałę Nr XLVII/510/06 w sprawie procedury uchwalania budżetu miasta Legnicy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów towarzyszących projektowi uchwalania budżetu. W § 6 tej uchwały Rada nałożyła szczególne obowiązki na Komisję Rady Miejskiej, a zwłaszcza Komisję Budżetu i Finansów.

5Z prac nad projektem budżetu na 2008 roku wynika, iż radni pracując w komisjach na przełomie listopada i grudnia 2007 roku nie wnieśli żadnych zastrzeżeń do projektu budżetu (oprócz 2 wniosków Komisji Budżetu i Finansów). Zaproponowali natomiast 13 zmian w projekcie uchwały budżetowej (2 zmiany dotyczące zmniejszenia i 11 zmian dotyczących zwiększenia wydatków), a kolejną zmianę (autopoprawkę) zaproponowano 28 grudnia 2007 roku tj. w dniu sesji, propozycje zmian zostały zgłoszone w imieniu klubów.

Respektując treść § 53 pkt 2 Statutu Legnicy mówiącą o przysługujących klubom uprawnieniach wnioskodawczych i opiniodawczych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje na obowiązek przestrzegania podczas prac nad projektem budżetu postanowień uchwały proceduralnej, z której wynikają m.in. określone obowiązki i terminy odnoszące się do przygotowania odpowiedniego kształtu projektu uchwały budżetowej i umożliwiające organowi wykonawczemu w odpowiednim czasie ustosunkowanie się do zgłoszonych wniosków których nie ujęto w projekcie uchwały budżetowej.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

*/-/ dr Bogdan Cybulski*