

Uchwała nr 17/2008
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 6 lutego 2008 roku

w sprawie wskazania Radzie Miejskiej w Lubinie nieprawidłowości w uchwale
Nr XXIII/81/08 z 8 stycznia 2008 roku w sprawie budżetu miasta Lubina
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 XXIII/81/08 Rady Miejskiej w Lubinie z 8 stycznia 2008 roku w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2008 stwierdza się istotne naruszenie:

1. art. 184 ust. 1 pkt 2 lit. b 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 inwestycyjnych z tytułu wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
2. art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 52 ust. 1 pkt 1a ustawy o samorządzie gminnym wobec zwiększenia deficytu bez zgody organu wykonawczego.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 6 marca 2008 roku poprzez:

- zaplanowanie w budżecie właściwej kwoty wydatków w dziale 700 "Gospodarka Mieszkaniowa", rozdz. 70005 "Gospodarka gruntami i nieruchomościami", § 6060 "Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych" ustalonej na podstawie § 5 aneksu Nr 1/2006 z 31 października 2006 roku do umowy najmu z dnia 21 listopada 1994 roku,
- wskazanie źródła finansowania deficytu w kwocie 1.000.000 zł lub wyeliminowanie z wykazu zadań i zakupów inwestycyjnych (zał. Nr 11 do uchwały budżetowej) zadań na kwotę 1.000.000 zł.

§ 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 w Lubinie Nr XXIII/81/08 z 8 stycznia 2008 roku w sprawie budżetu miasta Lubina na 2008 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu Zespołu w Legnicy 16 stycznia 2008 roku.

Do uchwały dołączono:

- protokół nr XXIII/2008 z posiedzenia Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 8 stycznia 2008 roku,

- wnioski radnych dotyczące proponowanych zmian w projekcie budżetu miasta (29 szt.),
- pismo Prezydenta Miasta nr RM.0052-20/2007 z 10 stycznia 2008 roku wskazujące na naruszenia prawa w uchwale budżetowej wraz z załącznikami (umowa najmu z 21 listopada 1994 roku zawarta pomiędzy Zarządem Miasta Lubina a Cuprum Bank SA w Lubinie, aneks nr 1/2006 z dnia 31 października 2006 roku do w/w umowy najmu, pismo Dominet Bank z 20 listopada 2006 roku informujące o wartości niezamortyzowanych nakładów inwestycyjnych, obejmujących zwróconą miastu powierzchnię budynku, protokół zdawczo-odbiorczy przekazania pomieszczeń, wnioski radnych nr RM.0530-68-05/2007, nr RM.0530-68-06/2007 i nr RM.0530-68-18/2007)

Prezydent Miasta, w powyższym piśmie zwrócił uwagę, że niektóre z dokonanych przez Radę Miejską zmian spowodowały naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych, i tak:

- 1) dokonując zmniejszenia planu wydatków o kwotę 180.000 zł w dz. 700 "Gospodarka mieszkaniowa", rozdz. 70005 "Gospodarka gruntami i nieruchomościami", § 6060 "Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych", Rada spowodowała naruszenie art. 184 ust. 1 pkt 2 lit. b tiret 4 ustawy o finansach publicznych, w związku z niezaplanowaniem w budżecie odpowiedniej kwoty wydatków inwestycyjnych przeznaczonych na zwrot niezamortyzowanych nakładów inwestycyjnych poniesionych przez Dominet Bank na modernizację zwróconych miastu pomieszczeń w dzierżawionym budynku (na podstawie aneksu do umowy Nr 1/2006 z 31 października 2006 roku),
- 2) *"ustalając budżet na 2008 rok Rada w wyniku przyjęcia propozycji Radnych doprowadziła do ustalenia wyższych wydatków budżetu o 1 mln zł, dokonując dwukrotnie zmniejszenia wydatków z zadania inwestycyjnego pn. "przebudowa ulicy Willowej i Spółdzielczej" (wnioski: nr RM.0530-68-05/2007, RM.0530-68-06/2007 z 17 grudnia 2007 roku radnego Romana Rozmysłowskiego oraz wniosek nr RM.0530-68-18/2007 z 17 grudnia 2007 roku radnego Lecha Duławskego). W wyniku powyższych poprawek wydatki określone w wykazie zadań inwestycyjnych na 2008 rok przedstawione w załączniku nr 11 do uchwały budżetowej są wyższe o 1 mln zł od sumy wydatków inwestycyjnych i majątkowych przedstawionych w załącznikach nr 3 i 4 do uchwały budżetowej na 2008 rok",*
- 3) dokonując zmniejszenia o kwotę 80.000 zł wydatków zaplanowanych na nagrody dla nauczycieli w dz. 801 "Oświata i wychowanie", rozdz. 80195 "Pozostała działalność", § 3040 "Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczane do wynagrodzeń", Rada naruszyła art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela.

Ponadto w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, 23 stycznia 2008 roku dostarczone zostały następujące dokumenty:

- zestawienie planowanych środków na nagrody prezydenta w 2008 roku,
- uchwała Nr V/19/07 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 11 stycznia 2007 roku w sprawie ustalenia na 2007 rok regulaminów określających niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym,
- uchwała Nr XI/44/07 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 10 kwietnia 2007 roku zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia na 2007 rok regulaminów określających niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym,
- 30 stycznia 2008 roku płyta z audiowizualnym zapisem przebiegu sesji budżetowej.

W wyniku zbadania przedmiotowej uchwały, po zapoznaniu się z przebiegiem sesji z 8 stycznia 2008 roku w części dotyczącej uchwalenia budżetu oraz po przeanalizowaniu przedłożonych dodatkowo dokumentów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że uchwała Nr XXIII/81/08 Rady Miejskiej w Lubinie z 8 stycznia 2008 roku w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2008 podjęta została z naruszeniem:

1. art. 184 ust. 1 pkt 2 lit.b w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, z powodu niezaplanowania odpowiedniej kwoty wydatków inwestycyjnych wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z przepisu art. 184 ust. 1 pkt 2 lit.b ustawy o finansach publicznych wynika, iż w uchwale budżetowej określa się wydatki majątkowe. Z kolei art. 35 ust. 3 pkt 3 tejże ustawy stanowi, 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 180.000 zł wydatki na spłatę niezamortyzowanych nakładów inwestycyjnych poniesionych na modernizację zwróconych miastu przez najemcę pomieszczeń, uniemożliwiła organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązywanie się z zawartej z Dominet Bank umowy najmu nieruchomości. 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 nienależyte jej wykonanie 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 wpływ na sytuację finansową gminy. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do niekorzystnych konsekwencji finansowych dla gminy i naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę sektora finansów publicznych.

2. art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 52 ust. 1 pkt 1a ustawy o samorządzie gminnym w związku ze zwiększeniem deficytu budżetu w wyniku dokonanych zmian bez zgody organu wykonawczego. Po wprowadzeniu do budżetu zmian wynikających z wniosków radnych nr 5, 6 i 18 kwota wydatków inwestycyjnych zapisanych w zał. nr 11 "Wykaz zadań i zakupów inwestycyjnych planowanych do realizacji w roku budżetowym 2008" wzrosła o 1.000.000 zł w stosunku do kwoty tych wydatków wynikającej z § 2 ust. 1 pkt b uchwały budżetowej oraz z zał. nr 4 "Wydatki budżetu miasta Lubina na rok 2008 w podziale na działy, rozdziały klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych". Zwiększenie przez Radę zakresu i wartości zadań inwestycyjnych spowodowało konieczność zwiększenia wydatków ogółem, a zatem i deficytu budżetu. Mimo, iż technicznie zmiany te nie zostały dokonane w treści uchwały budżetowej i zał. nr 4 to nie ulega wątpliwości, że Rada Miejska zwiększyła deficyt, a nie wskazując źródła jego sfinansowania uchwaliła budżet niezrównoważony.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez Radę Miejską ustawy - Karta Nauczyciela poprzez zmniejszenie wydatków planowanych na wypłatę nagród dla nauczycieli, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie podzieliło w pełni prezentowanego przez Prezydenta Miasta stanowiska.

Z art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela wynika, że w budżetach organów prowadzących szkoły tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, w wysokości co najmniej

1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół. Natomiast Rada Miejska w Lubinie w § 18 uchwały nr V/19/07 z 11 stycznia 2007 roku w sprawie ustalenia na 2007 rok regulaminów określających niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym postanowiła, że fundusz, o którym mowa wyżej tworzy się w wysokości do 2% planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń.

Na podstawie materiałów otrzymanych z Wydziału Oświaty Urzędu Miejskiego w Lubinie ustalono, że zaplanowane w budżecie wynagrodzenia nauczycieli stanowiły kwotę 28.993.951 zł, natomiast fundusz nagród ustalono w wysokości 2% funduszu płac tj. 579.879,02 zł. Po zmniejszeniu o 80.000 zł fundusz nagród wynosi 499.879,02 zł, tj. 1,72 % wynagrodzeń osobowych i mieści się zarówno w granicach określonych w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela jak i w § 18 ust. 1 uchwały, o której mowa wyżej. Nie zostały natomiast zachowane warunki określone w punktach 2 i 3 paragrafu 18 wymienionej uchwały. By zostały one spełnione, Rada powinna dokonać przeniesienia części środków z § 4010 do § 3040 tak, by stanowiły one odpowiednio 80% i 20% funduszu nagród.

Ponadto w badanej uchwale stwierdzono następujące uchybienia dokonane przez Radę Miejską w Lubinie na sesji w dniu 8 stycznia 2008 roku w wyniku niewłaściwego zaklasyfikowania:

- 1) w zał. nr 3 i 4 wydatek w wysokości 220.000 zł na zadanie inwestycyjne "Przebudowa ul. Małomickiej" w dz. 926, rozdz. 92605, § 2820 "Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom" zamiast dz. 600, rozdz. 60016, § 6050 "Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych"
- 2) niewłaściwy zapis § 10 pkt 1 lit.b treści uchwały. Z § 184 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych wynika, że w uchwale budżetowej należy określić limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na sfinansowanie m.in. planowanego deficytu budżetu,
- 3) zaplanowanie w dochodach budżetu dotacji na realizację zadań wynikających z porozumienia z gminą wiejską Lubin w kwocie 550.000 zł podczas gdy z budżetu tej gminy wynika kwota 1.502.000 zł.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski