

Uchwała Nr 14/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 27 stycznia 2010 roku

w sprawie wskazania Radzie Miejskiej w Lubinie nieprawidłowości w uchwale
Nr LXV/228/09 z 22 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu miasta Lubina
na 2010r.

Na podstawie art.11 ust.1 pkt 2 i art.12 ust.1 i ust.4 ustawy z dnia 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 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 Rady Miejskiej w Lubinie Nr LXV/228/09 z 22 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu miasta Lubina na 2010r. stwierdza się istotne naruszenie art. 183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.) obowiązującej w dniu podjęcia uchwały oraz art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240) obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 roku - z powodu zwiększenia deficytu budżetu bez zgody organu wykonawczego.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w terminie do 22 lutego 2010 roku poprzez wyeliminowanie z wydatków budżetu w dz. 921 "Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego", rozdz. 92195 "Pozostała działalność", § 6050 "Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych" zadań inwestycyjnych na kwotę 112.000 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 której mowa w § 1 spowoduje stwierdzenie nieważności części uchwały i ustalenie budżetu w tym zakresie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Lubinie Nr LXV/228/09 z 22 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu miasta Lubina na 2010r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Zespołu w Legnicy 6 stycznia 2010 roku.

Do uchwały dołączono pismo podpisane z upoważnienia Prezydenta przez Sekretarza Miasta Lubina, znak RM.0052-24/2009 z 28 grudnia 2009 roku wskazujące na naruszenia prawa w uchwale budżetowej wraz z wnioskami radnych, dotyczącymi proponowanych zmian w projekcie budżetu na 2010 rok.

W powyższym piśmie Prezydent Miasta zwrócił uwagę, że niektóre z dokonanych przez Radę Miejską zmian w projekcie budżetu spowodowały naruszenie prawa. I tak:

1. "Ustalając budżet na 2010 r. Rada w wyniku przyjęcia propozycji radnych doprowadziła do ustalenia wyższych wydatków budżetu o 112.000 zł, dokonując dwukrotnie zmniejszenia wydatków dotyczących zakupów inwestycyjnych w dz. 750 rozdz. 75023 § 6060 (...). W wyniku powyższych poprawek wydatki określone w wykazie zadań i zakupów inwestycyjnych na 2010 r. przedstawione w załączniku nr 11 do uchwały budżetowej są wyższe o 112.000 zł od sumy wydatków

inwestycyjnych i majątkowych przedstawionych w załącznikach nr 3 i 4 do uchwały budżetowej na 2010 r."

2. (...) Rada naruszyła prawo, dokonując zmniejszenia o 250.000 zł wydatków zaplanowanych na nagrody dla nauczycieli w dziale 801 rozdz. 80195 § 3040- "Nagrody o charakterze szczególnym nie zaliczane do wynagrodzeń"(...).

3. "Wśród pozostałych uchybień wymienić należy naruszenie art. 222 ust.1 i ust. 2 ppkt 3 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych(...) z uwagi na fakt nie uchwalenia w budżecie miasta obligatoryjnej wysokości rezerwy ogólnej w wysokości 0,1 % wydatków budżetu, jak również nie uchwalenie rezerwy celowej, wynikającej z art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym".

Ponadto, 12 stycznia 2010 r, w trybie art.88 ustawy o samorządzie gminnym, przy piśmie OK. 3026 - 2/2010 z 8 stycznia 2010 roku Naczelnika Wydziału Oświaty, Kultury i Nadzoru Właścicielskiego, dostarczono:

- zestawienie planowanych środków na nagrody prezydenta w 2010 roku,
- kserokopię uchwały Nr XLVI/178/09 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym.

W wyniku zbadania przedmiotowej uchwały oraz po przeanalizowaniu przedłożonych dodatkowo dokumentów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że uchwała Nr LXV/228/09 Rady Miejskiej w Lubinie z 22 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu miasta Lubina na 2010r. podjęta została z naruszeniem:

1. art. 183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.) obowiązującej w dniu podjęcia uchwały oraz art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240) obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 roku - w związku ze zwiększeniem bez zgody organu wykonawczego deficytu budżetu.

Z obu wymienionych przepisów wynika, że bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W projekcie budżetu na 2010 r. w dz. 750 "Administracja publiczna", rozdz. 75023 "Urzędy gmin", § 6060 "Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych" zaplanowano wydatki w kwocie 112.360 zł. W wyniku przegłosowania na sesji budżetowej wniosku Nr RM.0530-69/09-21 jednego z radnych, zmniejszono plan wydatków we wskazanej podziałce klasyfikacji o kwotę 112.360 zł, zwiększając jednocześnie o tę kwotę wydatki w dz. 801 "Oświata i wychowanie", rozdz. 80110 "Gimnazja", § 6050 "Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych". Plan wydatków w dz. 750 rozdz. 75023 § 6060 po dokonanej zmianie wyniósł 0 zł.

Następnie przegłosowano wniosek Nr RM.0530-69/09-27, zmniejszając o 112.000 zł po raz kolejny plan wydatków w dz. 750 rozdz. 75023 § 6060 i zwiększając wydatki w dz. 921 "Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego", rozdz. 92195 "Pozostała działalność", § 6050. Ponieważ przed dokonaniem wskazanej zmiany plan wydatków w dz. 750, rozdz. 75023, § 6060 wynosił 0 zł, zwiększenie przez Radę wartości zadań inwestycyjnych w dz. 921, rozdz. 92195, § 6050 spowodowało konieczność zwiększenia wydatków ogółem o 112.000 zł oraz zwiększenie deficytu budżetu o kwotę 112.000 zł. bez zgody organu wykonawczego.

W § 1 ust.2 uchwały budżetowej oraz w załącznikach Nr 3 "Wydatki budżetu miasta Lubina na rok 2010 w szczególności działów klasyfikacji budżetowej i Nr 4" Wydatki budżetu miasta Lubina na rok 2010 w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych" nie dokonano korekty wielkości wydatków ogółem i wydatków majątkowych a w § 4 ust. 1 korekty deficytu, błędnie przyjmując, że plan wydatków majątkowych w dz. 750,

rozd. 75023, § 6060 wynosi (minus) 112.000 zł. Jednak, mimo iż technicznie zmiany te nie zostały wprowadzone, nie ulega wątpliwości, że Rada Miejska zwiększyła deficyt budżetu i uchwaliła budżet niezrównoważony.

2. art. 26 ust.4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89 poz. 590 ze zm.), ponieważ w budżecie miasta Lubina na 2010 r. nie utworzono rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z wymienionym przepisem, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

Użycie przez ustawodawcę w treści powyższego przepisu sformułowania "tworzy się", jednoznacznie wskazuje na obligatoryjny charakter tej rezerwy.

Ponadto w budżecie miasta nie utworzono rezerwy ogólnej. W momencie podejmowania uchwały budżetowej- w grudniu 2009 r. - pod rządami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, utworzenie takiej rezerwy nie było obligatoryjne. Jednak ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, obowiązująca od 1 stycznia 2010 r, w art.222 ust. 1 nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek utworzenia takiej rezerwy. Podobnie jak w przypadku rezerwy na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, również w tym przypadku ustawodawca nie pozostawił organowi stanowiącemu wyboru, używając we wskazanym przepisie sformułowania "tworzy się rezerwę ogólną".

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia przez Radę Miejską prawa (bez sprecyzowania, jakiego przepisu naruszenie dotyczy), w związku ze zmniejszeniem w dz. 801 "Oświata i wychowanie", rozdz.80195 "Pozostała działalność", § 3040 "Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczane do wynagrodzeń", środków na wypłatę nagród dla nauczycieli, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie podzieliło prezentowanego przez Prezydenta Miasta stanowiska.

Fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno - wychowawcze tworzy się na podstawie art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity z 2006 r. Dz.U. Nr 97 poz. 674 ze zm.), w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród przez organy prowadzące szkoły i dyrektorów szkół. Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałę Nr XLVI/178/09 z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Miejska Lubin jest organem prowadzącym, w której w § 14 postanowiła:

1. W budżecie organu prowadzącego szkoły tworzy się fundusz nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno - wychowawcze w wysokości od 2% do 6% planowanego rocznego funduszu wynagrodzeń nauczycieli.
2. Fundusz nagród w wysokości 80% przekazywany jest bezpośrednio do szkół z przeznaczeniem na nagrodę Dyrektora.
3. Fundusz nagród w wysokości 20% przeznacza się na nagrody Prezydenta Miasta."

Na podstawie materiałów otrzymanych z Wydziału Oświaty, Kultury i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miejskiego w Lubinie ustalono, że zaplanowane w budżecie miasta w § 4010 "Wynagrodzenia osobowe pracowników" (w rozdz. 80101 "Szkoły podstawowe", 80104 "Przedszkola", 80110 "Gimnazja" i 85401 "Świetlice szkolne") wynagrodzenia nauczycieli stanowiły kwotę 37.913.615 zł, natomiast fundusz nagród ustalono w wysokości 6% funduszu płac, tj. 2.274.817 zł. Zgodnie z § 14 ust. 2 i 3 powołanej uchwały Rady Miejskiej, 80 % funduszu nagród, tj. kwota 1.819.854 zł pozostaje w dyspozycji Dyrektorów szkół a 20% czyli kwota 454.963 zł. - w dyspozycji Prezydenta Miasta. Na kwotę, którą dysponuje Prezydent składają się wydatki ujęte w rozdz. 80195 w § 3040 "Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczane do wynagrodzeń" - 377.753 zł, § 4110 "Składki na ubezpieczenie społeczne" - 67.955 zł i § 4120 "Składki na Fundusz Pracy" - 9.255 zł. Po

zmniejszeniu funduszu nagród pozostającego do dyspozycji Prezydenta Miasta (w § 3040) o kwotę 250.000 zł, fundusz nagród ogółem wynosi 2.024.817 zł i stanowi 5,34% planowanej kwoty wynagrodzeń. Mieści się więc zarówno w granicach określonych w art. 49 ust.1 pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela jak i w § 14 ust. 1 uchwały, o której mowa wyżej. Nie zostały natomiast zachowane proporcje, o których mowa w § 14 ust.2 i 3 tej uchwały. By warunki określone w uchwale zostały spełnione, Rada powinna przenieść część środków z § 4010, tj. z puli środków będących w dyspozycji dyrektorów szkół do § 3040 w rozdz. 80195. Ponadto należy dokonać korekty kwot zaplanowanych w rozdziałach 80101, 80104, 80110, 85401 i 80195 w §§ 4110 i 4120.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski