

Uchwała nr 4/2007
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 17 stycznia 2007 roku

w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej
w Lubinie nr II/14/06 z dnia 12 grudnia 2006 roku w sprawie zmiany
budżetu miasta Lubina na rok 2006

Na podstawie art. 18 ust. 1 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. 91 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), oraz art. 158 § 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się niezgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr II/14/06 z 12 grudnia 2006 roku w sprawie zmiany budżetu miasta Lubina na rok 2006 z powodu istotnego naruszenia:

- art. 30 ust. 2 pkt 4, art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 179 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w związku z naruszeniem kompetencji Prezydenta Miasta związanych z wykonywaniem budżetu i wyłącznego prawa zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy,
- art. 188 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 24 ust. 10 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.) oraz z § 12 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 116 poz. 783) poprzez upoważnienie Prezydenta Miasta do przekazania kierownikowi zakładu budżetowego uprawnienia do dokonywania przeniesień w planie wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/14/06 Rady Miejskiej w Lubinie z 12 grudnia 2006 roku w sprawie zmiany budżetu miasta Lubina na rok 2006 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu - Zespół w Legnicy 19 grudnia 2006 roku.

Do uchwały dołączono jednocześnie:

- projekt uchwały Rady Miejskiej w Lubinie w sprawie zmiany budżetu miasta Lubina wraz z uzasadnieniem, opracowany przez Prezydenta Miasta,
- wyniki opiniowania przez Komisje Rady projektu uchwały przedłożonego Radzie przez Prezydenta Miasta (oznaczony nr.17/2006),
- zapis audiowizualny obrad sesji z 12 grudnia 2006 roku,
- wniosek radnej o zwiększenie planu budżetu o kwotę dotacji z funduszu celowego na likwidację barier architektonicznych,
- wniosek Przewodniczącego Rady o zmianę nazwy źródła dochodów w załączniku do uchwały oraz zmianę treści projektu uchwały przedłożonego przez Prezydenta.

W trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym Izba zwróciła się o:

- wyciąg z protokołu nr II/2006 sesji Rady Miejskiej w Lubinie z 12 grudnia 2006 roku,

- projekt uchwały w sprawie zmian budżetu miasta na 2006 rok przygotowany przez Przewodniczącego Rady Miejskiej,
- wyjaśnienie Przewodniczącego Rady Miejskiej dotyczące skierowania projektu do komisji Rady celem zaopiniowania.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że na sesję Rady Miejskiej w Lubinie zaplanowaną na 12 grudnia 2006 roku przedłożony został przez Prezydenta Miasta (1 grudnia 2006 roku) projekt uchwały w sprawie zmiany budżetu miasta Lubina oznaczony jako nr 17/2006, który obejmował:

- 1) zwiększenie kwoty dochodów,
- 2) zmniejszenie kwoty wydatków,
- 3) zmniejszenie przychodów budżetu,
- 4) zmiany kwot dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych,
- 5) zmianę planów przychodów i wydatków zakładów budżetowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych,
- 6) zmiany w zakresie zadań i zakupów inwestycyjnych roku 2006 i w planie wydatków związanych z wieloletnim programem inwestycyjnym na lata 2004 - 2006,
- 7) zwiększenie dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków związanych z realizacją zadań określonych w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii,
- 8) zmianę upoważnienia dla Prezydenta Miasta do zaciągania zobowiązań przekraczających granicę ustaloną w budżecie 2006 roku w zakresie inwestycji i remontów,
- 9) upoważnienia dla Prezydenta Miasta do dokonywania zmian w planie wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej oraz przekazania kierownikom jednostek organizacyjnych upoważnień do dokonywania przeniesień w planie wydatków między paragrafami oraz w planie dochodów własnych jednostek budżetowych.

W dniu 8 grudnia 2006 roku do wymienionego projektu Prezydent Miasta złożył autopoprawkę dotyczącą zmiany zadania objętego upoważnieniem do zaciągania zobowiązań w zakresie inwestycji i remontów.

Z wyciągu z protokołu nr II/2006 sesji Rady Miejskiej z 12 grudnia 2006 roku oraz zapisu audiowizualnego obrad sesji wynika, że sześć komisji Rady zaopiniowało przedłożony przez Prezydenta Miasta projekt uchwały pozytywnie, a jedna komisja nie wydała opinii.

W dalszej części - jedna z radnych zgłosiła wniosek o zwiększenie planu dochodów z tytułu otrzymania z funduszu celowego dotacji na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz planu wydatków, o kwotę dotacji na likwidację barier architektonicznych.

Następnie Przewodniczący Rady Miejskiej zgłosił wniosek o przyjęcie nowej treści uchwały, który obejmował tylko:

- 1) zmiany w planach przychodów i wydatków zakładów budżetowych oraz rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych,
- 2) upoważnienie dla Prezydenta Miasta do zaciągania zobowiązań przekraczających granicę ustaloną w budżecie w zakresie inwestycji,
- 3) upoważnienie dla Prezydenta Miasta do przekazania kierownikom: Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, Zarządu Cmentarzy Komunalnych, Przedszkoli nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, Szkół Podstawowych nr 3, 5, 8, 9, 10, 12, 14 Zespołu Szkół Integracyjnych, Zespołu Szkół Sportowych oraz Gimnazjów nr 1, 3, 4 i 5 uprawnień do dokonywania przeniesień w planie wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej oraz w planie dochodów własnych i wydatków nimi sfinansowanych.

Kolejny wniosek Przewodniczącego Rady dotyczył zastąpienia w załączniku o dochodach zapisu „wpływy z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu”, treścią „środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin (refundacja prac

społeczno-użytkowych z Powiatowego Urzędu pracy) (dział 852 rozdział 85295 § 2700)”. Z przebiegu sesji wynika, że wniosek ten nie był głosowany.

Z kolei na wniosek jednej z radnych, Przewodniczący odczytał pełną treść projektu uchwały opracowanego przez siebie oraz zaproponował jego przegłosowanie. Treść uchwały została przez Radę przyjęta stosunkiem głosów: 12 za, 9 przeciw, 1 wstrzymujący. Następnie przegłosowano wniosek dotyczący zwiększenia dochodów i wydatków budżetu w związku z otrzymaniem dotacji celowej. Wniosek został przez Radę przyjęty (22 głosy za).

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, iż uchwała Nr II/14/2006 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 12 grudnia 2006 roku w sprawie zmiany budżetu miasta Lubina na rok 2006 podjęta została z naruszeniem przepisów proceduralnych, a w szczególności art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 179 ustawy o finansach publicznych i § 67 pkt 1 Statutu Miasta Lubina. Z przepisów tych wynika, iż wyłączne prawo zgłoszenia propozycji zmian w budżecie gminy posiada organ wykonawczy. Z uprawnienia tego, w związku z zaistniałymi potrzebami skorzystał Prezydent Miasta - przedkładając odpowiedni projekt zmian uchwały budżetowej pod obrady Rady Miejskiej. Jednak na sesji Rady 12 grudnia 2006 roku radni nie dyskutowali nad projektem uchwały przedłożonego przez Prezydenta, lecz nad projektem uchwały zmieniającego uchwałę budżetową przedłożonym przez Przewodniczącego Rady. Przewodniczący Rady nie poddał również pod głosowanie projektu uchwały przedłożonego przez Prezydenta ani też poszczególnych jej paragrafów - co do których radni mogliby wyrazić swoje stanowisko, względnie przedłożyć własne propozycje zgodnie z § 67 pkt 1 Statutu Miasta Lubina z uwzględnieniem zasady zawartej w art. 52 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym i art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Natomiast pod głosowanie Przewodniczący Rady przedstawił własny autorski projekt zmian uchwały budżetowej, czym naruszył przepisy art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 179 ustawy o finansach publicznych. Organ nadzoru nie kwestionuje prawa radnych do zgłaszania zmian w przedłożonym przez organ wykonawczy projekcie i przegłosowaniu przez Radę uchwały w brzmieniu innym niż przedłożony projekt, z zastrzeżeniem, że muszą być przestrzegane wymogi określone w art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Na temat inicjatywy uchwałodawczej w zakresie zmian dotyczących uchwały budżetowej wypowiedział się już kilkakrotnie sąd administracyjny (por. wyrok z 12 grudnia 2002 roku sygn. akt. SA Bk 759/02, z dnia 31 stycznia 2006 roku sygn. akt. I SA/Op 268/05, z 10 lutego 2004 roku sygn. akt. I SA/Wr 2544/03, z 14 kwietnia 2004 roku sygn. akt. I SA/Wr 3239/03).

Ponadto Kolegium wskazuje, że zawarte w § 4 upoważnienie dla Prezydenta Miasta do przekazania kierownikom konkretnych, wymienionych z nazwy w uchwale jednostek organizacyjnych, pozostaje w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i z art. 188 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Z wymienionych przepisów, jak również art. 187 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny za prawidłowe wykonanie budżetu i sprawuje nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu.

Upoważnienie, o którym mowa w art. 188 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych dotyczy fazy wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy (art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), który w pełni odpowiada przed Radą i podlega ocenie w trakcie rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu i podejmowania uchwały w sprawie absolutorium. Natomiast kierownicy jednostek odpowiadają przed organem wykonującym budżet, który posiada m.in. ustawowe uprawnienia do sprawowania nadzoru i kontroli procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. W razie potrzeby organ wykonawczy może

skorzystać z możliwości blokowania wydatków (art. 192 ustawy o finansach publicznych) jak i zwolnić kierownika jednostki (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym). Stąd też, jeżeli Rada podjęła decyzję by upoważnić Prezydenta do przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień w planowanych wydatkach innym jednostkom organizacyjnym - to decyzję co do wskazania tych jednostek należało pozostawić Prezydentowi.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż wymieniając wśród jednostek organizacyjnych zakład budżetowy (Zarząd Cmentarzy Komunalnych) Rada Miejska uchybiła przepisom art. 24 ust. 10 ustawy o finansach publicznych w związku z § 12 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 116, poz. 783), z których to przepisów wprost wynika uprawnienie, o którym mowa w § 4 spornej uchwały.

Wobec utraty przez badaną uchwałę mocy obowiązującej z dniem 31 grudnia 2006 roku, stwierdzenie jej nieważności jest bezprzedmiotowe. Uchwała ta wywołała już i tak nieodwracalne skutki prawne i finansowe. W takiej sytuacji stosując na podstawie odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym odpowiednio art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, należy stwierdzić wydanie uchwały z naruszeniem prawa.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Lubinie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu ul. Świętego Mikołaja 78/79 w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski