

Uchwała Nr 29/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 29 lutego 2012 roku

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu
Nr XIX/80/2012 z 27 stycznia 2012 r. - Uchwała budżetowa na rok 2012

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

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Miliczu Nr XIX/80/2012 z 27 stycznia 2012 r. - Uchwała budżetowa na rok 2012 stwierdza się naruszenie prawa polegające na:

- 1) ustaleniu w § 15 uchwały "limitów zwrotnych dopłat krótkoterminowych do samorządowych spółek prawa handlowego lub spółek, których udziałowcem jest gmina do kwoty 2.500.000 zł" bez podstawy prawnej,
- 2) ustaleniu wydatków na realizowane przedsięwzięcia ujęte w rozdziałach 75412 „Ochotnicze straże pożarne” oraz 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” w kwotach niższych niż zaplanowane w uchwale Nr V/15/11 Rady Miejskiej w Miliczu z 3 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Milicz na lata 2011-2022 według stanu na dzień 17 października 2011 r. (dalej zwana – uchwałą w sprawie WPF) wydatki na ich realizację w roku 2012, z naruszeniem art. 231 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej - ufp),
- 3) niezaplanowaniu w dziale 750 „Administracja publiczna” w rozdziale 75023 „Urzędy Gmin” wydatków majątkowych w kwocie 120 323 zł na finansowanie zaciągniętych zobowiązań, czym naruszono art. 212 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp).

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 23 marca 2012 r. poprzez dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na doprowadzeniu jej do zgodności z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

§ 3

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

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu Nr XIX/80/2012 z 27 stycznia 2012 r. - Uchwała budżetowa na rok 2012 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 3 lutego 2012 roku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wzięło pod uwagę postanowienia uchwały nr XV/53/11 Rady Miejskiej

w Miliczu z 17 października 2011 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Milicz oraz uchwałę Nr XXX/236/05 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Milicz, informacje przekazane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Miliczu pismem z 2 lutego 2012 r. oraz przez Burmistrza pismem z 13 lutego 2012 r. (znak: B.0711.3.2012) dotyczące Uchwały budżetowej na 2012 rok.

Kolegium wysłuchało również wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli organów gminy obecnych na posiedzeniu Kolegium.

W wyniku powyższego Kolegium stwierdziło, co następuje:

Z treści art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1491 ze zm., dalej - usg) wynika, że stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa. Za ukształtowaną linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy przyjąć, iż do rodzajów naruszeń przepisów, skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

1. W toku badania ustalono, że bez podstawy prawnej w § 15 uchwały określono "limit zwrotnych dopłat krótkoterminowych do samorządowych spółek prawa handlowego lub spółek, których udziałowcem jest gmina do kwoty 2.500.000 zł". Dopłaty wnoszone przez wspólników są instytucją prawa handlowego, mają one na celu zwiększenie środków obrotowych spółki, przez co stanowią pewną formę wspomaganie spółki z o.o. przez jej wspólników wtedy, gdy istnieje taka potrzeba, przy czym dopłaty takie mogą - ale nie muszą - zostać zwrócone wspólnikom. Dopłaty są podobne do umowy pożyczki, gdyż podlegają zwrotowi (choć nie są bezwzględnie zwrotne) i mogą być oprocentowane bądź nieoprocentowane. Różnica między tymi instytucjami polega głównie na tym, że wspólnikowi spółki z o.o. nie przysługuje roszczenie o zwrot wniesionej kwoty dopłat, aż do czasu zarządzenia jej zwrotu.

Zgodnie z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze zgodnie przyjęto, że w ramach gospodarki finansowej gminom wolno to, na co zezwalają przepisy prawa. Z art. 212 ust. 1 ufp wynika, że w uchwale budżetowej określa się limity zobowiązań dla zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz limit pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i usg).

2. W procesie tworzenia uchwały budżetowej uczestniczą zarówno organ stanowiący jak i wykonawczy, na zasadzie wyłączności posiadanych kompetencji każdego z organów. Konsekwencją tego jest wyodrębnienie w procedurze tworzenia uchwały budżetowej etapu opracowania projektu tej uchwały przez organ wykonawczy oraz etapu jej rozpatrywania i uchwalenia przez organ stanowiący.

Z chwilą przedłożenia przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (lub jej zmiany) organowi stanowiącemu, dalsze prace nad projektami tych uchwał prowadzone są przez organ stanowiący. Jak wynika z projektu protokołu sesji oraz pisma Burmistrza do Przewodniczącego Rady po podjęciu uchwały budżetowej na 2012 rok, Burmistrz wycofał projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Milicz na lata 2012 – 2022. Uniemożliwiło to Radzie Miejskiej w Miliczu uchwalenie

wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012 – 2022 (lub dokonanie zmiany uchwały w sprawie WPF). Kolegium przyjęło zatem, że w obiegu prawnym pozostała uchwała w sprawie WPF (nr V/15/11 ze zm.) W następstwie powyższego doszło do ustalenia w uchwale budżetowej wydatków na realizowane przedsięwzięcia ujęte w rozdziałach 75412 „Ochotnicze straże pożarne” oraz 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” w kwotach niższych niż zaplanowane w uchwale w sprawie WPF wydatki na ich realizację w roku 2012, co narusza przepisy art. 231 ust. 2 ufp.

Z art. 231 ust. 2 ufp wynika obowiązek określenia w uchwałach budżetowych wydatków na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie, co oznacza, że określone w wieloletniej prognozie finansowej kwoty wydatków planowane dla każdego roku realizacji przedsięwzięcia są wiążące dla konstruowania budżetu w poszczególnych latach, aż do ostatniego roku finansowania przedsięwzięcia.

W uchwale budżetowej na 2012 rok w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne” zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie 500.000 zł, natomiast w obowiązującej uchwale w sprawie WPF, wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia polegającego na przebudowie kotłowni w Sułowie na garaże dla OSP (rozdział 75412) zaplanowano w roku 2012 w wysokości 1.000.000 zł.

Niezgodne z uchwałą w sprawie WPF są również wydatki ujęte w planie wydatków w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”. W budżecie w rozdziale 90001 zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie 600.000 zł (zał. 2, kol. 13), a w uchwale w sprawie WPF ujęto wydatki w kwocie 850.000 zł na realizację dwóch przedsięwzięć: uzbrojenie terenu byłego lotniska w Miliczu kwota 800.000 zł (zał. 2 poz. 33) oraz budowa zbiorników retencyjnych Świątoszyn – Sułów kwota 50.000 zł (zał. 2 poz. 45).

Ponadto zgodnie z art. 229 ufp wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu.

3. W uchwale budżetowej na 2012 rok w dziale 750 „Administracja publiczna” w rozdziale 75023 „Urzędy gmin (miast)” zaplanowano, po zmianach wprowadzonych przez organ stanowiący, wydatki majątkowe w wysokości 52.000 zł (zał. 2 kol. 13). Natomiast ze złożonych dokumentów (faxy umów: nr R.7011.6.2011 z 3 stycznia 2012 r. na kwotę 37.023 zł, nr R.7013.3.2.2012 z 27 stycznia 2012 r. na kwotę 67.650 zł oraz nr R.7013.3.1.2012 z 27 stycznia 2012 r. na kwotę 67.650 zł) wynika, że na podstawie projektu uchwały budżetowej na 2012 rok zostały zaciągnięte zobowiązania o łącznej wartości 172.323 zł dotyczące zadań inwestycyjnych ujętych w rozdziale 75023. Tym samym w uchwale budżetowej nie zabezpieczono środków w wysokości 120.323 zł na wydatki na finansowanie już zaciągniętych zobowiązań.

Z przepisu art. 212 ust. 1 pkt 2 ufp wynika, że w uchwale budżetowej określa się łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych, przy czym należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 236 ust. 4 pkt 1 ufp do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Z kolei z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zasada ta będzie niewykonalna w przypadku, gdy konkretny wydatek nie zostanie ujęty w budżecie w odpowiedniej wysokości, zapewniającej realizację postanowień zawartej umowy.

Rada Miejska ustalając budżet powinna mieć zatem na uwadze już zawarte umowy i uwzględnić wartość wynikających z nich zobowiązań przy planowaniu wydatków.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na konieczność doprowadzenia do zgodności uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej do wielkości wynikających z uchwały budżetowej na rok 2012.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Lucyna Hanus