

Uchwała nr 29/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 4 marca 2009 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLI/217/2008
Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 grudnia 2008 roku w sprawie uchwalenia
budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2009 rok i ustalenia budżetu w części
dotkniętej nieważnością

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 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 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.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLI/217/2008 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 grudnia 2008 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2009 rok. w części objętej zapisami:

1. § 2 ust. 2:
 - pkt 1 - wydatków bieżących w kwocie 18.540.692 zł
 - pkt 1, tiret pierwsze - wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 8.737.248 zł
 - pkt 1, tiret czwarte - pozostałe wydatki bieżące w kwocie 7.865.340 zł
 - pkt 2 - wydatki majątkowe - w kwocie 7.055.000 zł
 - pkt 2, tiret pierwsze - wydatki inwestycyjne w kwocie 6.775.000 zł
 - pkt 2, tiret drugie - dotacje na inwestycje 280.000 zł
2. § 8 - plan wydatków na zadania inwestycyjne w 2009 roku, zgodnie z zał. nr 5 do uchwały,
3. załączników nr 2 przedstawiającego "Wydatki budżetu" i nr 3 "Plan dochodów i wydatków na 2009 rok według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej" w łącznej kwocie 13.322.651 zł w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	wydatki bieżące	wydatki majątkowe
600 Transport i łączność, 60016 Drogi publiczne gminne	1 158 000	113 000	1 045 000
750 Administracja publiczna, 75022 Rady gmin	125 000	125 000	0
75023 Urzędy gmin	1 741 267	1 741 267	0
801 Oświata i wychowanie, 80101 Szkoły podstawowe	4 093 560	3 923 560	170 000
80104 Przedszkola	645 219	605 219	40 000
80110 Gimnazja	2 374 501	2 284 501	90 000
851 Ochrona zdrowia, 85195 Pozostała działalność	80 000	20 000	60 000
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, 90017 Zakłady gospodarki komunalnej	562 104	342 104	220 000
90095 Pozostała działalność	2 543 000	165 000	2 378 000
Razem	13 322 651	9 319 651	3 723 000

4. poz. 1, 3, 4, 5, 7, 9, 12, 16, 20, 22 i 23 zał. nr 5 "Plan wydatków na zadania inwestycyjne w 2009 roku",

z powodu istotnego naruszenia 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 na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników urzędu.

§ 2.

Ustala się część budżetu w zakresie objętym nieważnością poprzez wprowadzenie w uchwale następujących zmian:

1. w części normatywnej uchwały:

- § 2 ust. 2, pkt 1 - wydatków bieżących w kwocie	19.065.342 zł
- § 2 ust. 2, pkt 1, tiret pierwsze - wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w kwocie	9.190.898 zł
- § 2 ust. 2, pkt 1, tiret czwarte - pozostałe wydatki bieżące w kwocie	7.936.340 zł
- § 2 ust. 2, pkt 2, wydatki majątkowe w kwocie	6.530.350 zł
- § 2 ust. 2, pkt 2, tiret pierwsze - wydatki inwestycyjne w kwocie	6.530.350 zł
- § 2 ust. 2, pkt 2, tiret drugie - dotacje na inwestycje w kwocie	200.000 zł

 - § 8 plan wydatków na zadania inwestycyjne w 2009 roku określony w zał. nr 5, w części dotkniętej nieważnością otrzymuje brzmienie zgodnie z zał. nr 1 do niniejszej uchwały,
 - w § 7 ust. 2 tiret pierwsze - "niedobory w jednostkach oświatowych podległych gminie w kwocie 200.000 zł" dodaje się słowa "z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli".
 - w § 7 ust. 2, tiret trzecie "współpracę z organizacjami pozarządowymi w kwocie 100.000 zł" dodaje się słowa "z przeznaczeniem na pomoc dla osób niepełnosprawnych, poprawę estetyki miasta i gminy, rozwój turystyki rozwój rodzinnych form opieki oraz krajoznawstwo i wypoczynek dzieci i młodzieży",
 - w § 17 "Ustala się limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów" kwotę 6.937.885 zł zastępuje się kwotą 6.437.885 zł.
2. zał. nr 2 "Wydatki budżetu" w części dotkniętej nieważnością otrzymuje brzmienie zgodnie z zał nr 2 do niniejszej uchwały.
3. zał. nr 3 "Plan dochodów i wydatków na 2009 rok według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej" w części dotkniętej nieważnością otrzymuje brzmienie zgodnie z zał. nr 3 do niniejszej uchwały.
4. w zał. nr 8 "Dotacje celowe na zadania własne gminy realizowane przez podmioty należące i nienależące do sektora finansów publicznych w 2009 roku" dodaje się zapis:
 - 851, rozdz. 85195, realizacja programów zdrowotnych - 60.000 zł,
 - w dz. 926 - rozdział 92695 zastępuje się rozdziałem 92605 "Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu".
6. w zał. nr 10 "Plan przychodów i wydatków zakładów budżetowych" w wierszach 1 i 2 w kolumnie 10 kwotę 150 zł zastępuje się kwotą 250 zł.
7. w zał. nr 11 "Przychody i rozchody budżetu" w wierszu 2 "kredyt na prefinansowanie" w kolumnie 3, § 952 zastępuje się § 903.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie Nr XLI/217/2008 z dnia 30 grudnia 2008 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2009 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu Zespołu w Legnicy 8 stycznia 2009 roku. Następnie 13 stycznia 2009 roku dosłane zostało pismo nr FB/3014/4/2009 z 9 stycznia 2009 roku, w którym Burmistrz Ścinawy zwrócił uwagę, że niektóre z dokonanych przez Radę Miejską na sesji budżetowej zmian spowodowały, że w budżecie nie zabezpieczono odpowiedniej kwoty na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników urzędu,
- funkcjonowanie urzędu,
- zobowiązania wynikające z podjętej przez Radę Miejską w Ścinawie uchwały Nr XXXIII/142/2008 z 2 czerwca 2008 roku w sprawie utworzenia i przystąpienia Gminy Ścinawa do Lokalnej Grupy Działania pn. Stowarzyszenie "Kraina Łęgów Odrzańskich".

W wyniku przeanalizowania przedłożonych przez Burmistrza Ścinawy dokumentów oraz uchwały budżetowej, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uznało, że uchwała Nr XLV/217/2008 z dnia 30 grudnia 2008 roku w sprawie uchwalania budżetu Miasta i Gminy Ścinawa podjęta została z naruszeniem art. 184 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu art. 184 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że w uchwale budżetowej określa się wydatki bieżące, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne. 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 wydatek nie zostanie zaplanowany w budżecie w wysokości zapewniającej realizację postanowień zawartej umowy. Z załączonego do uchwały budżetowej wykazu wynagrodzeń według zawartych angaży na dzień 31 grudnia 2008 roku, wykazu wakatów niezbędnych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urzędu oraz kwot zabezpieczających wypłatę nagród jubileuszowych i odprawy emerytalnej wynika, że na realizację wyżej wymienionych wydatków powinna być zaplanowana kwota w wysokości 1.634.440,42 zł. W projekcie budżetu przedłożonym Radzie przed 15 listopada 2008 roku zabezpieczono na ten cel kwotę nieco niższą, stanowiącą 1.594.759 zł. Zatem Rada Miejska w Ścinawie zmniejszając dodatkowo o 453.650 zł kwotę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników urzędu uniemożliwiła organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązywanie się z zawartych z pracownikami umów o pracę. Ponadto zmniejszając o 86.000 zł wydatki na funkcjonowanie Urzędu, a także nie planując składki członkowskiej na rzecz Stowarzyszenia "Kraina Łęgów Odrzańskich" w wysokości 5.000 zł uniemożliwiła organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązywanie się z zawartych umów cywilno-prawnych związanych z bieżącym utrzymaniem budynku oraz zobowiązania wynikającego z przynależności do Stowarzyszenia "Kraina Łęgów Odrzańskich". Kolegium wskazało, że Rada decydując o wysokości poszczególnych wydatków, a zwłaszcza wydatków wynikających z wcześniej podjętych zobowiązań, winna mieć na uwadze, że zarówno umowy wynikające ze stosunku pracy jak i umowy cywilno-prawne stanowią czynność prawną wyrażającą zgodną wolę stron, co do ich postępowania i zachowania. Ponadto stanowią źródło zobowiązań o charakterze obligacyjnym i wiążą strony które je 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 uwzględnić 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.

Ponadto w uchwale budżetowej Kolegium stwierdziło następujące uchybienia:

1. niedookreślenie celu utworzenia rezerwy celowej na zadania z zakresu oświaty oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi (§ 7 projektu uchwały budżetowej). W projekcie uchwały należy sprecyzować jakiego rodzaju wydatki (np. wypłaty nagród, odprawy itd.) będą poniesione w ramach rezerwy na zadania z zakresu oświaty i zadania, które będą realizowane z rezerwy na współpracę z organizacjami pozarządowymi,
2. rozbieżność pomiędzy kwotą limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie deficytu i spłatę zobowiązań zapisaną w § 17 projektu uchwały (6.937.885 zł) a kwotą planowanych kredytów i pożyczek wynikającą z zał. nr 11 "Przychody i rozchody budżetu w 2009 roku" (6.437.885 zł),
3. wykazanie w zał. nr 2 prezentującym wydatki budżetowe w dz. 851 - Ochrona zdrowia, rozdz. 85195 - Pozostała działalność, dotacji na zadania bieżące w kwocie 20.000 zł i na zadania inwestycyjne w wysokości 60.000 zł, które nie znajdują odzwierciedlenia w zał. nr 6, 7 i 8 przedstawiających dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe z budżetu gminy,
4. wykazanie w zał. nr 2 i 3 dotacji w wysokości 80.000 zł w rozdz. 92605 - Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu a w zał. nr 8 w rozdz. 92695 - Pozostała działalność,
5. w zał. nr 10 podano niewłaściwy stan środków obrotowych na koniec roku w zakładzie budżetowym,
6. zastosowanie w zał. nr 11 niewłaściwej klasyfikacji w odniesieniu do kredytu na prefinansowanie w wysokości 800.000 zł (§ 952 zamiast § 903).

W uchwale Nr 19/2009 z 28 stycznia 2009 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazało powyższe nieprawidłowości i uchybienia oraz sposób i termin ich usunięcia - do 2 marca 2009 roku.

Na sesji 27 lutego 2009 roku Rada Miejska w Ścinawie podjęła uchwałę Nr XLVII/243/2009 w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2009 rok, uchwalonego uchwałą Nr XLV/217/2008 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 grudnia 2008 roku, w której zgodnie ze wskazaniem Kolegium zwiększyła plan wydatków na funkcjonowanie urzędu o kwotę 86.000 zł oraz zaplanowała środki na opłacenie składki na rzecz Stowarzyszenia "Kraina Łągów Odrzańskich". Nie zwiększyła natomiast środków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników urzędu.

Z uzasadnienia załączonego do wyżej wymienionej uchwały nie wynika, by Rada Miejska przed podjęciem decyzji o wysokości wydatków na wynagrodzenia dla pracowników urzędu między innymi przeanalizowała sytuację kadrową, jej wpływ na poziom zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym), wykonywania zadań gminy przez organ wykonawczy (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) i jego aparat pomocniczy jakim jest urząd gminy (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym). Należy zauważyć, iż zmiana propozycji budżetu przedłożonego przez organ wykonawczy posiada swoje określone konsekwencje w zakresie stosunków pracy oraz ich następstw finansowych związanych z ich rozwiązywaniem. Organ stanowiący dokonując zmiany budżetu w tym zakresie powinien te skutki finansowe przewidzieć i brać je pod uwagę przy podejmowaniu w tym zakresie decyzji.

Ogólnikowe stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu do uchwały "*... Komisja Budżetu, Finansów i Strategii Gospodarczej wypracowała swoje stanowisko, uwzględniając konieczność zaplanowanych wydatków, ich wysokość, kondycję finansową Gminy jak również sytuację gospodarczą państwa. Mając na uwzględnienie zasadę gospodarności i celowości w zakresie finansów publicznych, wydała opinię częściowo uwzględniającą proponowane wydatki oraz zobowiązała się do prowadzenia stałej kontroli oraz analiz w zakresie wydatków dotyczących funkcjonowania Urzędu Miasta i Gminy w ciągu trwania roku budżetowego*" oznaczają brak uzasadnienia i uniemożliwiają organowi nadzoru uznanie tej części uchwały budżetowej za

legalną. Wprawdzie przepisy ustaw nie zawierają wprost bezpośredniego nakazu sporządzania uzasadnienia, to zgodnie z ustalonym orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego obowiązek ten należy wywieść przy zastosowaniu wykładni systemowej. Z orzecnictwa sądowego wynika również, że "działanie organu władzy publicznej mieszczące się w prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania stwarza po stronie organu władzy publicznej obowiązek uzasadnienia jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawa i jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej (wyrok NSA Warszawa z 8.06.2006r. sygn.akt: II.OSK 410/06, wyrok NSA Warszawa z 15.02.2005r. sygn.akt II.OSK 1124/05). Zasadę tę można wyprowadzić również z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908), która nakłada na organ obowiązek określenia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań.

Ponadto z wyjaśnień Burmistrza Miasta i Gminy złożonych na posiedzeniu Kolegium wynika, że w urzędzie nie zatrudniono osoby na stanowisku sekretarza gminy. Kolegium wskazuje iż zatrudnienie sekretarza oraz usytuowanie tego stanowiska w strukturze urzędu gminnego jest obligatoryjne (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych - Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, zgodnie z dyspozycjami zawartymi w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stwierdziło nieważność uchwały budżetowej w części wskazanej w § 1 niniejszej uchwały oraz ustaliło w § 2 budżet w tym zakresie. Ponadto Kolegium wyeliminowało uchybienia o których mowa wyżej.

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



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski