

Uchwała Nr 92/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 25 listopada 2009 roku

w sprawie wskazania Radzie Miejskiej w Lubinie nieprawidłowości w uchwale
Nr LXI/207/09 z 26 października 2009 roku w sprawie zmiany budżetu
miasta Lubina na rok 2009

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 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 86 ustawy z 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 uchwała, co następuje:

§ 1

W uchwale Nr LXI/207/09 Rady Miejskiej w Lubinie z 26 października 2009 roku w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2009 stwierdza się istotne naruszenie art. 184 ust.1 pkt 2 lit a) w związku z art.35 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 249 poz.2104 ze zm.), wobec wprowadzenia zmian powodujących niezabezpieczenie w budżecie odpowiednich kwot wydatków na wcześniej zaciągnięte zobowiązania.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanej w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 18 grudnia 2009 roku poprzez zaplanowanie w budżecie właściwej kwoty wydatków bieżących w dziale 750 Administracja publiczna, rozdz.75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego, § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia.

§ 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 LXI/207/09 z 26 października 2009 roku w sprawie zmian budżetu miasta Lubina na rok 2009 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Zespołu w Legnicy 3 listopada 2009 roku.

Do uchwały dołączono:

- pismo Prezydenta Miasta Lubina, znak RM.0052 - 20/2009 dotyczące przekazania uchwały oraz kwestionujące niektóre z dokonanych zmian budżetu,
- uzasadnienie do zmiany budżetu,
- wnioski radnych dotyczące proponowanych zmian w budżecie,
- wyciągi z operatów szacunkowych oraz protokołów uzgodnień dotyczący wykupu nieruchomości.

W powyższym piśmie Prezydent Miasta zwrócił uwagę, że dokonując zmniejszenia planu wydatków:

1. na promocję gminy o kwotę 110.000 zł w dziale 750, rozdz. 75095, § 4210 Rada spowodowała, że poniesione dotychczas wydatki „pozostaną bez wymagalnego planu jako górnej granicy określającej limit wydatków budżetowych. Z uwagi na upływ czasu od początku roku wydatki na zakupy w ramach promocji zostały w 100% zaangażowane do wysokości 110.000 zł.”

2. na wykup gruntów na cele publiczne w łącznej kwocie 550.000 zł (w dziale 700, rozdz. 70005, § 6060), w tym na na potrzeby inwestycji gminnych, Rada uniemożliwiła zabezpieczenie w budżecie odpowiedniej kwoty środków na "prowadzenie spraw związanych z nabyciem nieruchomości a tym samym rodzającym po stronie Gminy zobowiązania finansowe."

Ponadto, w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, 10 listopada 2009 roku dostarczone zostały następujące dokumenty:

- projekt zmiany wydatków budżetowych przedstawiony Radzie Miejskiej przez Prezydenta, w części obejmującej zakwestionowane wydatki,
- materiały dokumentujące zaangażowanie środków w dziale 750, rozdz. 75075, § 4210 w kwotach wyższych od wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków za okres od początku roku do 30 września 2009 r.
- informacja o wstrzymaniu dalszych (oprócz wymienionych w piśmie z 30 października 2009 r. na kwotę 254.404 zł) postępowań prowadzonych w trybie cywilnym o nabycie nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne.

Na podstawie przedłożonych przez Prezydenta Miasta Lubina dokumentów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło co następuje:

1. Ze sprawozdania Rb-28S za okres od początku roku do 30 września 2009 roku wynika, że w dz.750, rozdz. 75095, § 4210 wykonanie wydatków na promocję miasta wyniosło 23.299,75 zł a zaangażowanie środków - 39.295,17 zł. Natomiast na podstawie dostarczonych dodatkowo dokumentów takich jak "umowa dostawy na zamówienie publiczne" Nr GP/342-32-3/2009 z 12 października 2009 roku oraz zamówień na dostarczenie materiałów reklamowych z 12 i 19 października 2009 roku skierowanych do różnych producentów ustalono, że zaangażowanie środków po 30 września wyniosło 69.788,56 zł. Tak więc przed dniem podjęcia przez Radę Miejską uchwały zmieniającej budżet wyniosło łącznie 109.083,73 zł.
2. Proponowane przez Prezydenta Miasta zmiany wydatków w dziale 700, rozdz. 70005 dotyczyły przeniesień planowanych wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Z pisma Prezydenta wynika, że przeniesienia te spowodowane były wystąpieniem pokontrolnym inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej, w którym wskazano, że wydatki związane z wykupem gruntów na cele publiczne, w tym na potrzeby realizacji inwestycji gminnych należy klasyfikować w § 6060 a nie w § 4590 i 4600. Tak więc proponowana przez Prezydenta zmiana wydatków we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej miała charakter porządkowy. W uzasadnieniu do uchwały nie podano przyczyn proponowanej zmiany.

Z przedłożonych przez Prezydenta materiałów wynika, że do dnia podjęcia przez Radę uchwały zmieniającej budżet prowadzone były negocjacje w sprawie wykupu gruntów z PKN Orlen, TBS oraz osobami fizycznymi (U i Z Wyspiański i B. Wejksznia) na łączną kwotę 254.404 zł. Po uchwaleniu zmiany budżetu zaprzestano dalszych działań zmierzających do pozyskania kolejnych nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że podejmując 26 października 2009 roku uchwałę Nr LXI/207/09 w sprawie zmiany budżetu miasta Lubina na 2009 rok, Rada Miejska w Lubinie naruszyła art.184 ust.1 pkt 2 lit a) w związku z art. 35 ust.3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, z powodu niezaplanowania w budżecie odpowiednich kwot wydatków bieżących w dziale 750, rozdz.75075, § 4210 wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z przepisów art. 184 lit. a) wynika, że w uchwale budżetowej określa się wydatki bieżące. Z kolei z art. 35 ust.3 pkt 3 tejże ustawy stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zasada ta stałaby się jednak niewykonalna w przypadku gdyby odpowiedni wydatek nie został zaplanowany w budżecie w wysokości zapewniającej realizację postanowień zawartej umowy.

Rada Miejska w Lubinie zmniejszając o 110.000 zł wydatki na promocję miasta uniemożliwiła organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązanie się z wcześniejszych zobowiązań, jakimi były zamówienia na dostawy artykułów promocyjnych miasta. Udzielenie zamówień, o których mowa wyżej jest umową, do wykonania której zamawiający jest zobowiązany. Decydując o wysokości poszczególnych wydatków, a zwłaszcza wydatków wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, Rada powinna 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 obligatoryjnym i wiąże strony, które ją zawarły. Oznacza to, że strony mają prawo oczekiwać 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 dokonując zmian budżetu powinna mieć na uwadze już zawarte umowy i uwzględniać ich wpływ na sytuację finansową gminy. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do niekorzystnych dla gminy konsekwencji finansowych oraz do naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę sektora finansów publicznych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie podzieliło natomiast stanowiska Prezydenta Miasta Lubina, że zmniejszając wydatki inwestycyjne w dziale 700, rozdz.70005, § 6060 o kwotę 550.000 zł Rada Miejska w Lubinie uniemożliwiła zabezpieczenie w budżecie odpowiedniej kwoty środków na „prowadzenie spraw związanych z nabyciem nieruchomości a tym samym rodzajem po stronie Gminy zobowiązania finansowe.”

Zdaniem Kolegium sporządzenie wyceny nieruchomości a także protokołu uzgodnień dotyczącego wykupu nieruchomości nie jest jednoznaczne z zawarciem umowy, nie jest zatem wiążące dla żadnej ze stron i nie stanowi źródła zobowiązań. Na tym etapie postępowania każda ze stron ma prawo w każdym momencie wycofać się z negocjacji, bez konieczności ponoszenia konsekwencji finansowych. Jak wskazano wyżej, dopiero podpisanie umowy stanowi źródło zobowiązań o charakterze obligatoryjnym i wiąże strony.

Rada Miejska miała prawo zdecydować o przeznaczeniu środków na inny cel niż proponował Prezydent, tym bardziej, że z uzasadnienia do uchwały nie wynika, by proponowane zmiany miały związek z realizacją zadań inwestycyjnych planowanych w budżecie na 2009 rok. W uzasadnieniu zapisano jedynie: „W zakresie zmian zaproponowanych przez Wydział Geodezji, Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska (rozdz.70005) zmiany polegają na zmniejszeniu planu środków z § 4510 i § 4600 i przesunięciu do § 4610 z przeznaczeniem na koszty zastępstwa procesowego.” Jednak podejmując decyzję o zmianie przeznaczenia środków, Rada powinna wziąć pod uwagę fakt, że na realizację zaplanowanych w budżecie zadań związanych z wykupem nieruchomości poniesione już zostały wydatki, związane m.in. z ich wyceną.

Ponadto, zdaniem Kolegium, podany przez Prezydenta w piśmie z dnia 30 października 2009 roku powód, wskazujący że proponowane zmiany miały na celu dostosowanie się do wskazówek pokontrolnych inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej również nie znajdują uzasadnienia. Wystąpienie pokontrolne wysłane zostało do Miasta Lubina 15 maja 2008 roku, tak więc prawidłową klasyfikację wydatków związanych z wykupem gruntów należało zastosować już w projekcie budżetu na 2009 rok i w samym budżecie.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski