

Uchwała nr 17/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 stycznia 2012 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu nr XXXV/161/2012
z dnia 28 grudnia 2012 r. — Uchwała budżetowa na rok 2013 Gminy Milicz

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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Miliczu nr XXXV/161/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. — Uchwała budżetowa na rok 2013 Gminy Milicz stwierdza się naruszenia prawa polegające na:

- 1) braku spójności między częścią normatywną uchwały a załącznikiem nr 2 pn. „Wydatki budżetu Gminy Milicz na 2013 r. w układzie działów, rozdziałów i paragrafów” w zakresie wysokości planowanych wydatków budżetowych, czym naruszono art. 212 ust. 1 oraz art. 236 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), co oznacza naruszenie zasady równowagi budżetowej,
- 2) zaplanowaniu w budżecie w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60011 „Drogi publiczne krajowe” wydatków inwestycyjnych w wysokości 17.500 zł związanych z budową chodnika Stawiec w pasie drogi krajowej, czym naruszono art. 216 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), jak również art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251, z późn. zm.),
- 3) niezaplanowaniu w budżecie w dziale 710 „Działalność usługowa” rozdział 71004 „Plany zagospodarowania przestrzennego” wydatków bieżących w kwocie 111.061,18 zł na finansowanie zaciągniętych zobowiązań, czym naruszono art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 20 lutego 2013 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.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXXV/161/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. — Uchwała budżetowa na rok 2013 Gminy Milicz wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 10 stycznia 2013 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wzięło pod uwagę postanowienia uchwały nr XV/53/11 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 17 października 2011 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Milicz oraz informacje przekazane przez Burmistrza pismami z 17 i 25 stycznia 2013 r. (znak: B.0711.4.2013 i B.0711.5.2013) dotyczącymi nieprawidłowości w uchwale budżetowej na 2013 rok.

W wyniku powyższego Kolegium stwierdziło, co następuje:

I. W toku badania ustalono, iż zarówno część normatywna uchwały, jak i załącznik do uchwały zawierają szereg błędnych podsumowań i wewnętrznych niespójności w zakresie przyjętych kwot wydatków bieżących. Powoduje to w konsekwencji brak możliwości ustalenia ostatecznych podstaw wykonywania uchwalonego budżetu (art. 249 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 2 oraz art. 236 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm., zwanej dalej „ufp”).

Rada Miejska w Miliczu w § 3 uchwały budżetowej na 2013 rok uchwaliła deficyt budżetowy w wysokości 2.975.708 zł, stanowiący różnicę pomiędzy wskazanymi w § 1 ust. 1 uchwały planowanymi dochodami ogółem (77.458.270 zł) oraz wskazanymi w § 2 ust. 1 uchwały wydatkami ogółem (80.433.978 zł). Jako źródło pokrycia tak ustalonego deficytu (2.975.708 zł) powiększonego o kwotę rozchodów (2.864.292 zł) wskazano przychody ze sprzedaży papierów wartościowych (obligacji) na kwotę 5.840.000 zł.

Należy jednak zauważyć, iż kwota planowanych wydatków ogółem zapisana w części normatywnej uchwały (80.433.978 zł) nie wynika ani z sumy planowanych do realizacji wydatków bieżących i majątkowych wykazanych w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a–d części normatywnej uchwały (81.647.978 zł), ani z sumy wydatków w działach (80.368.978 zł), ani też z sumy wydatków ujętych w paragrafach (81.228.554 zł) wykazanych w załączniku nr 2 pn. „Wydatki budżetu Gminy Milicz na 2013 r. w układzie działów, rozdziałów i paragrafów”. Przy uwzględnieniu kwot planowanych wydatków ujętych w paragrafach klasyfikacji budżetowej różnica między planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt w wysokości 3.770.284 zł, który jest wyższy od określonego w części normatywnej uchwały o 794.576 zł.

Na podstawie danych wynikających z badanej uchwały ustalono następujące rozbieżności:

Tabela 1. Wielkości budżetowe określone w części normatywnej uchwały oraz załącznikach do uchwały

Treść	Kwoty przyjęte w części normatywnej uchwały	Kwoty wynikające z sumy paragrafów ujętych w załącznikach	Różnica (3–2)
1	2	3	4
A. DOCHODY OGÓŁEM	77.458.270	77.458.270	0
A.1. dochody bieżące	64.761.255	64.761.255	0
A.2. dochody majątkowe	12.697.015	12.697.015	0

B. WYDATKI OGÓŁEM	80.433.978*	81.228.554	794.576
B.1. Wydatki bieżące:	62.516.873*	63.311.449	794.576
B.1.1. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	41.868.183	41.448.759	-419.424
B.1.1.1. wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	23.082.576	23.082.576	0
B.1.1.2. wydatki związane z realizacją celów statutowych	18.785.607	18.366.183	-419.424
B.1.2. Dotacje z budżetu	6.807.581	6.807.581	0
B.1.3. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych	10.790.599	10.790.599	0
B.1.4. Wydatki na obsługę długu	4.264.510	4.264.510	0
B.1.4.1. Wydatki na obsługę poręczeń i gwarancji	2.366.107	2.366.107	0
B.2. Wydatki majątkowe	17.917.105	17.917.105	0

* Błędna suma (kwota заниżona o 1.214.000 zł).

Tabela 2. Wielkości budżetowe ustalone przez Izbę na podstawie danych szczegółowych

Treść	Kwoty ogółem wynikające z części normatywnej uchwały	Kwoty ustalone na podstawie danych szczełowych wynikających z części normatywnej uchwały	Kwoty wynikające z sumy paragrafów ujętych w załącznikach	Różnica (4-2)
1	2	3	4	4
A. DOCHODY OGÓŁEM	77.458.270	77.458.270	77.458.270	0
B. WYDATKI OGÓŁEM	80.433.978	81.647.978	81.228.554	794.576
C. DEFICYT	2.975.708	4.189.708	3.770.284	794.576
D. PRZYCHODY	5.840.000	5.840.000	5.840.000	0
E. ROZCHODY	2.864.292	2.864.292	2.864.292	0
Finansowanie	0	-1.214.000	-794.576	-794.576

Tabela 3. Rozbieżności pomiędzy kwotą działu a sumą paragrafów w tym dziale

Dział	Ogółem wydatki	Wydatki w działach wynikające z sumy paragrafów	Różnica
1	2	3	4
710	150.000	300.000	-150.000
750	6.050.800	6.695.376	-644.576
754	413.500	513.500	-100.000
851	443.000	448.000	-5.000
900	7.945.211	7.955.211	-10.000
926	1.021.507	971.507	50.000
Podsumowanie wszystkich działów	80.368.978*	81.228.554	-859.576

* W zał. nr 2 w podsumowaniu wszystkich działów zapisano jednak kwotę 80.433.978 (różnica 65.000 zł).

Sprzeczności dotyczą również wysokości limitu planowanych wydatków ujętych w rozdziałach. Przykładowo: w rozdziale 71014 „Opracowania geodezyjne i kartograficzne” zaplanowano wydatki ogółem w kwocie 50.000 zł, przy czym suma paragrafów rozdziału to kwota 200.000 zł.

II. Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby stwierdziło zaplanowanie w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60011 „Drogi publiczne krajowe” wydatków inwestycyjnych w wysokości 17.500 zł dotyczących budowy chodnika Stawiec w pasie drogi krajowej, czym naruszono art. 216 ust. 2 ufp w związku z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), zwanej dalej „udp”, a także art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251, z późn. zm.), zwanej dalej „ufi”.

W świetle art. 216 ust. 2 ufp wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego (jst) są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- zadania własne jst,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jst,
- zadania przejęte przez jst do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi jst,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych jst, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jst,
- programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

W przepisie tym wyraźnie rozróżniono zadania własne jst określone w odrębnych przepisach, zadania przejęte przez jst do realizacji w drodze umowy lub porozumienia oraz przeznaczenie wydatków na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jst określaną przez organ stanowiący jst (w przypadku gminy dla samorządu powiatowego lub wojewódzkiego).

Budowa chodników w pasie drogi krajowej ze środków własnych gminy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Przedmiotowe zadanie inwestycyjne nie jest zadaniem własnym gminy (przepisy nie określają jednoznacznie takiego zadania jako własnego gminy, co uniemożliwia ponoszenie wydatków inwestycyjnych lub bieżących na ten cel), nie jest również zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej lub innym zadaniem zleconym ustawami jst (zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawa może nałożyć na gminę obowiązek realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, ale wówczas obligatoryjnie gmina powinna otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania tego zadania; przepisy dotyczące dróg publicznych nie przewidują jednak możliwości zlecenia gminom remontu czy budowy drogi krajowej).

Przedmiotowe zadanie nie zostało przejęte przez Gminę Milicz do realizacji w drodze umowy lub porozumienia (w uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2013 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg krajowych w oparciu o stosowne porozumienie).

Wyraźny podział kompetencji w zakresie finansowania i zarządzania drogami publicznymi, wynikający z obowiązujących przepisów, jednoznacznie wskazuje, że głównym podmiotem finansującym infrastrukturę transportu lądowego w zakresie dróg krajowych powinien być Skarb Państwa. Zgodnie z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 udp drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 ufi wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia.

Przepisy art. 19 ust. 4 udp zezwalają na przekazywanie zarządzania drogami publicznymi między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Gmina otrzymuje wówczas środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. W przypadku braku zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych ze strony budżetu państwa, realizacja zadań w zakresie zarządu drogami (w tym m.in. pełnienie funkcji inwestora i utrzymanie dróg ze środków własnych gminy) stanowiłaby pomoc finansową dla Skarbu Państwa. Takiej sytuacji nie przewiduje

ufp. Art. 220 ufp zezwala bowiem jedynie na udzielanie pomocy finansowej i rzeczowej z budżetu jst dla innej jst, a zatem wkład rzeczowy wniesiony przez gminę w realizację budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych krajowych, o którym mowa w art. 3 ust. 5 ufi, jest w świetle przepisów ufp wykluczony.

III. Kolegium wskazuje, iż Rada Miejska w Miliczu ustalając budżet powinna mieć na uwadze już zawarte umowy i uwzględnić wartość wynikających z nich zobowiązań przy planowaniu wydatków. Pismami z 17 i 25 stycznia 2013 r. Burmistrz Milicza poinformował Izbę o zmniejszeniu przez organ stanowiący — w stosunku do wielkości zaproponowanych w projekcie uchwały budżetowej na 2013 rok — w dziale 710 „Działalność usługowa” rozdział 71004 „Plany zagospodarowania przestrzennego” planowanych wydatków o kwotę 181.530 zł (z kwoty 281.530 zł do kwoty 100.000 zł). Jednocześnie poinformował m.in. o zaciągniętych zobowiązaniach wynikających z wcześniej zawartych umów związanych ze sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też przygotowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na kwotę 211.061,18 zł, skutkujących koniecznością poniesienia wydatków w 2013 roku.

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, decydując o wysokości poszczególnych wydatków, a zwłaszcza wydatków wynikających z wcześniej podjętych zobowiązań, winna 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 od siebie takich zachowań, jakie określono umową. Niewykonanie umowy lub nierzetelne wykonanie umowy może również powodować odpowiedzialność odszkodowawczą strony, która się do tego przyczyniła. Rada Miejska, ustalając budżet, jak również uchwalając w nim zmiany, powinna zatem mieć na uwadze już zawarte umowy i uwzględnić ich niewątpliwą wpływ na sytuację finansową gminy. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do dalece niekorzystnych konsekwencji finansowych dla gminy i naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę sektora finansów publicznych.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło nieprawidłowości polegające na:

- rozbieżności pomiędzy kwotami wydatków na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp — przedstawioną w § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały i wynikającą z załącznika nr 2,
- niewłaściwym określeniu terminu wejścia w życie podjętej uchwały,
- nieprawidłowym ustaleniu w § 14 zdanie pierwsze uchwały limitu zobowiązań, który winien odnosić się do „zaciąganych”, a nie „zaciągniętych” kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych; z kolei limit określony w pkt 3 tego paragrafu należy odnieść do spłat wcześniej „zaciągniętych”, a nie „zaciąganych” zobowiązań,
- błędnym zatytułowaniu zał. nr 9 poprzez określenie, że zawiera zestawienie dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych z budżetu Gminy Milicz na zadania bieżące, mimo że dotyczy ono również dotacji na zadania inwestycyjne; ponadto w zestawieniu tym nie ujęto wszystkich planowanych do udzielenia dotacji celowych na zadania inwestycyjne (pominięto dotację w kwocie 330.000 zł zaklasyfikowaną do rozdziału 60014),

- błędnym zaklasyfikowaniu dotacji udzielanej dla przedszkola w Uciechowie (usytuowanego na terenie innej gminy) w § 2710 „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących”, zamiast w § 2310 „Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Grażyna Kulikowska