

Uchwała nr 98/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 października 2013 r.

w sprawie wskazania Radzie Miejskiej w Ścinawie nieprawidłowości w uchwale nr LXXVII/258/13 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 4 września 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2013 rok uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LVI/198/12 z dnia 28 grudnia 2012 r.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 1 i ust. 4 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale nr LXXVII/258/13 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 4 września 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2013 rok uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LVI/198/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. wskazuje się istotne naruszenie prawa, polegające na niewskazaniu źródeł pokrycia deficytu budżetowego w kwocie 114.974,00 zł, wynikającego ze zwiększenia wymienioną uchwałą planowanych wydatków o kwotę 244.707,32 zł, przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów o kwotę 129.733,32 zł, co stanowi naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), z powodu niezgodności strony dochodów i przychodów budżetu ze stroną wydatków i rozchodów budżetu.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanej w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 31 października 2013 r. poprzez dokonanie zmian budżetu powodujących jego zrównoważenie.

§ 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 której mowa w § 1, spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały w części i ustalenie budżetu w tym zakresie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Uchwała nr LXXVII/258/13 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 4 września 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2013 rok uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LVI/198/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — 11 września 2013 roku.

Pismem FB.3021.36.2013 z dnia 9 września 2013 roku Burmistrz Ścinawy wniósł zastrzeżenia do dokonanych przez radnych poprawek w projekcie przedłożonej na sesję uchwały, wskazując, że podjęto ją z rażącym naruszeniem art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) — dalej „u.f.p.” — oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Burmistrz wskazał, że Przewodniczący Rady Miejskiej wystąpił z inicjatywą wprowadzenia zmian w projekcie uchwały w sprawie zmian w budżecie, które wykraczały poza propozycje organu wykonawczego, tj. wnioskował o zmniejszenie planu wydatków w dz. 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdz. 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, § 4300 „Zakup usług pozostałych” o kwotę 50.000,00 zł oraz w dziale 710 „Działalność usługowa”, rozdz. 71004 „Plany zagospodarowania przestrzen-

nego”, § 4300 o kwotę 15.000,00 zł. Ponadto podniósł, że Rada Miejska zmniejszyła w dz. 750 „Administracja publiczna”, rozdz. 75023 „Urzędy gmin”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” plan wydatków na uregulowanie zobowiązania za częściowe wykonanie zadania pn. „Przebudowa budynku Ratusza — podjazd dla niepełnosprawnych — etap I” o kwotę 25.000,00 zł oraz w dz. 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdz. 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby”, § 2480 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury” plan wydatków na zwiększenie dotacji dla Centrum Turystyki i Kultury w Ścinawie, przeznaczonej na uregulowanie zobowiązania wynikającego z umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej sceny i terenów rekreacyjnych w Porcie Ścinawa o kwotę 24.974,00 zł, co uniemożliwi wywiązanie się z zaciągniętych wcześniej zobowiązań.

Na wniosek organu nadzoru Burmistrz Ścinawy przesłał dodatkowo następujące dokumenty:

- projekt protokołu nr LXXVII/13 z LXXVII sesji Rady Miejskiej w Ścinawie w kadencji 2010–2014 z dnia 4 września 2013 r.,
- kserokopię umowy o roboty budowlane nr IN.273.09.2012 zawartej w dniu 16 maja 2012 r. z wykonawcą podjazdu dla niepełnosprawnych przed budynkiem Ratusza wraz z protokołem inwentaryzacji robót z dnia 12 listopada 2012 r.,
- kserokopię wniosku Dyrektora Centrum Turystyki i Kultury w Ścinawie z dnia 30 lipca 2013 r. o zwiększenie dotacji podmiotowej dla Centrum o kwotę 24.973,61 zł na zapłatę faktury za przyłączenie do sieci elektroenergetycznej sceny i terenów rekreacyjnych w Porcie Ścinawa, wraz z kserokopią umowy nr UP/TN/280/280/RDE2.4/2012/KR o wykonanie wymienionego zadania,
- kserokopię pisma Dyrektora Centrum Turystyki i Kultury w Ścinawie z dnia 20 września 2013 r., znak DR/1266/2013, dotyczącego zaangażowania środków Centrum.

Z projektu protokołu obrad sesji Rady Miejskiej w Ścinawie wynika, że zmiany wprowadzone przez Radę Miejską na wniosek Przewodniczącego Rady w przedstawionym przez Burmistrza projekcie uchwały polegały na:

- zmniejszeniu wydatków w dziale 750, rozdz. 75023, § 6050 (zadanie pn. „Przebudowa budynku Ratusza — podjazd dla niepełnosprawnych — etap I”) o kwotę 25.000,00 zł i zwiększeniu o tę kwotę wydatków w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, rozdz. 75412 „Ochotnicze straże pożarne” z przeznaczeniem na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 dla OSP w Tymowej,
- zmniejszeniu wydatków w dziale 710, rozdz. 71004, § 4300 o kwotę 15.000,00 zł i zwiększeniu o tę kwotę wydatków w dziale 754, rozdz. 75412 z przeznaczeniem na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 dla OSP w Tymowej,
- zmniejszeniu wydatków w dziale 700, rozdz. 70005, § 4300 o kwotę 50.000,00 zł i zwiększeniu o tę kwotę wydatków w dziale 754, rozdz. 75412, z przeznaczeniem na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 dla OSP w Tymowej,
- zmniejszeniu wydatków w dziale 921, rozdz. 92109, § 2480 o kwotę 24.974,00 zł i zwiększeniu o tę kwotę wydatków w dziale 754, rozdz. 75412, z przeznaczeniem na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 dla OSP w Tymowej,
- zmniejszeniu wydatków w dziale 926 „Kultura fizyczna i sport”, rozdz. 92601 „Obiekty sportowe”, § 6050 o kwotę 7.150,58 zł i zwiększeniu o tę kwotę wydatków w dziale 754, rozdz. 75412, z przeznaczeniem na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 dla OSP w Tymowej,
- wykreśleniu z projektu uchwały zmiany, dotyczącej zwiększenia w dziale 921, rozdz. 92109 kwoty 24.974,00 zł, przeznaczonej na uregulowanie przez Centrum Kultury i Turystyki zobowiązania wynikającego z przyłączenia sieci energetycznej,
- pozostawieniu w dziale 750, rozdz. 75023 kwoty 5.852,00 zł, na zadanie „Przebudowa budynku Ratusza — podjazd dla niepełnosprawnych — etap I”).

Burmistrz nie wyraził zgody na powyższe zmiany, uzasadniając to uniemożliwieniem prawidłowego wywiązania się z już zaciągniętych zobowiązań z tytułu umów cywilnoprawnych oraz naruszeniem w sposób istotny zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, badając uchwałę nr LXXVII/258/13 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 4 września 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2013 rok uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LVI/198/12 z dnia 28 grudnia 2012 r., stwierdziło, co następuje:

Przed dokonaniem zmian budżet gminy przedstawiał się następująco:

- dochody budżetu 27.822.002,43 zł,
- wydatki budżetu 27.683.581,43 zł,
- nadwyżka budżetu 138.421,00 zł, przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- przychody budżetu 11.980.000,00 zł,
- rozchody budżetu 12.118.421,00 zł.

Po zmianach dokonanych przez Radę Miejską w Ścinawie na sesji 4 września 2013 r. budżet gminy przedstawia się następująco:

- dochody budżetu 27.951.735,75 zł,
- wydatki budżet 27.928.288,75 zł,
- nadwyżka budżetu 23.447,00 zł,
- przychody budżetu 11.980.000,00 zł,
- rozchody budżetu 12.118.421,00 zł.

Zwiększenie dochodów o kwotę 129.733,32 zł i wydatków budżetu o kwotę 244.707,32 zł przy jednoczesnym pozostawieniu bez zmian przychodów i rozchodów budżetu spowodowało nieźrównoważenie budżetu na kwotę 114.974,00 zł. Ponieważ planowana nadwyżka budżetu przeznaczona była na spłatę wcześniejszych zobowiązań, Rada nie uchwaliła źródła finansowania zwiększonych wydatków budżetowych (deficytu), czym naruszyła art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p., zgodnie z którym w uchwale budżetowej (lub zmieniającej budżet) rada gminy określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami jego pokrycia.

Kolegium Izby zapoznało się również z przedłożonymi przez Burmistrza Ścinawy materiałami i wysłuchało obecnych na posiedzeniu Kolegium przedstawicieli Gminy. W wyniku powyższego stwierdziło, co następuje:

Z umowy nr IN.273.09.2012, zawartej 16 maja 2012 r. z wykonawcą zadania pn. „Przebudowa budynku Ratusza — podjazd dla niepełnosprawnych” wynika, że jego realizacja miała zostać zakończona w terminie do dwóch miesięcy licząc od dnia podpisania umowy. W wyznaczonym terminie wykonano jedynie część robót, a wykonawca nie reagował na wezwania do dokończenia realizacji zadania. W związku z tym 12 listopada 2012 r. sporządzono protokół inwentaryzacji robót, z którego wynika, że wartość prac wykonanych wynosi 32.111,04 zł. Środki na zapłatę za wykonane roboty ujęte zostały w wykazie wydatków niewygasających w roku 2012. Ponieważ nie zostały wykorzystane do 30 czerwca 2013 r., ujęto je w przedstawionym przez Burmistrza na sesję 4 września 2013 r. projekcie uchwały w sprawie zmian budżetu — po stronie dochodów w dz. 758, rozdz. 75814, § 6680 „Wpłata środków finansowych z niewykorzystanych w terminie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego” oraz po stronie wydatków w dz. 750, rozdz. 75023, § 6050 w kwocie 30.852 zł, z przeznaczeniem na zapłatę za zrealizowane prace (plan wydatków w tym paragrafie według projektu uchwały wynosił po zmianie 60.852,00 zł, w tym na zapłatę za budowę podjazdu 30.852 zł). Na wniosek Przewodniczącego Rady Miejskiej, Rada zmniejszyła plan wydatków w wymienionej podziale klasyfikacji o kwotę 25.000,00 zł, do kwoty 35.852,00 zł, w tym na wymienione zadanie do kwoty 5.852,00 zł.

Rada Miejska uchwalając budżet, jak również dokonując w nim zmian i decydując o wysokości poszczególnych wydatków, powinna mieć na uwadze zabezpieczenie środków zarówno na zapłatę zobowiązań wynikających z zawartych umów, jak i na finansowanie zadań o charakterze powtarzalnym, dokonywanych sukcesywnie w trakcie roku budżetowego dotyczących m.in. planów zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej.

Każda zmiana planu wydatków wymaga analizy i oceny jej skutków, ponieważ brak środków na realizację zadań pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu i może uniemożliwić funkcjonowanie gminy.

Natomiast rozpatrując podniesioną przez Burmistrza sprawę zmniejszenia przez Radę wydatków na zwiększenie dotacji podmiotowej dla Centrum Turystyki i Kultury w Ścinawie o kwotę 24.974,00 zł, Kolegium stwierdziło, co następuje:

Z wyjaśnień Burmistrza oraz wniosku Dyrektora Centrum Turystyki i Kultury w Ścinawie z dnia 30 lipca 2013 r. znak GK.L.dz. 992/2012 o zwiększenie dotacji wynika, że w 2012 r. w Centrum nastąpiła zmiana na stanowisku dyrektora. Osoba, która objęła to stanowisko, nie wiedziała o podpisaniu przez poprzednika w dniu 19 czerwca 2012 r. z TAURON Dystrybucja S.A. Oddział w Legnicy umowy nr UP/TN/280/280/RDE2.4/2012/KR o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej sceny i terenów rekreacyjnych w Porcie Ścinawa. Spowodowało to nieujęcie kosztów wynikających z wymienionej wyżej umowy w planie finansowym na 2013 rok. Fakturę na kwotę 24.973,61 zł, wraz z kserokopią umowy z 19 czerwca 2012 r. wykonawca zadania, TAURON S.A. Oddział w Legnicy, przedłożył w Centrum 22 lipca 2013 roku.

Przy konstruowaniu planu finansowego Centrum na 2013 rok wnioskowano o dotację w kwocie 1.023.088,42 zł, a w budżecie gminy na 2013 rok Rada Miejska uchwaliła dotację w wysokości 793.420,00 zł. Dotacja na 2013 rok została uchwalona na poziomie niższym o 38.421,00 zł niż w roku 2012. Dyrektor przedstawił również w formie tabelarycznej wykonanie planu przychodów i kosztów na 31 sierpnia 2013 r. oraz przewidywane wykonanie na koniec roku. Wynika z niego, że na planowaną kwotę kosztów w wysokości 965.520,45 zł, ich wykonanie na 31 sierpnia br. wyniosło 711.928,10 zł, a na koniec roku przewidywane jest w wysokości 989.748,36 zł, przy przewidywanej na koniec roku kwocie przychodów w wysokości 927.112,70 zł.

Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 21 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 406), organizator, tj. gmina, zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona, a wysokość dotacji na działalność instytucji ustala organizator (art. 28 ust. 3 ustawy).

Zdaniem Kolegium, ustalając kwotę dotacji dla instytucji kultury Rada Miejska powinna mieć na uwadze zakres i przedmiot jej działalności, charakter świadczonych przez nią usług oraz koszty tych usług. Punktem odniesienia dla wyliczenia dotacji powinny być koszty związane z działalnością instytucji przy uwzględnieniu możliwości pozyskania przychodów własnych. Obniżenie dotacji podmiotowej dla CTiK również winno być poprzedzone analizą kosztów, z której wynikałoby, że proponowana wielkość dotacji jest racjonalna, tj. odpowiada kosztom związanym z zakresem działania instytucji kultury i uwzględnia możliwość osiągnięcia przez nią przychodów własnych. Ograniczanie kwoty dotacji bez przeprowadzenia takiej analizy może uniemożliwić wykonywanie przypisanych instytucji kultury zadań i jej funkcjonowanie.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus