

Uchwała nr 59/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 kwietnia 2018 r.

**w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry
nr 428.XLIX.2018 z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok**

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 2016 r. poz. 561) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 428.XLIX.2018 z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok wskazuje się istotne naruszenie:

1) art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), zwanej dalej „u.f.p.”, oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, wobec zwiększenia dochodów budżetu oraz zmiany planowanej kwoty wydatków przyjętej wcześniej w uchwale budżetowej, bez stosownej inicjatywy Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, wymaganej powołanymi przepisami,

2) art. 236 ust. 1 i 3 u.f.p., wobec niezachowania wymaganej szczegółowości planowanych wydatków,

3) art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p., wobec dokonania zmian w budżecie miasta na 2018 rok polegających na zwiększeniu dochodów o kwotę 4.000.000 zł a wydatków o kwotę 2.250.000 zł, powodujących niezachowanie równowagi budżetowej.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 18 maja 2018 r., poprzez odpowiednie zaplanowanie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu z zachowaniem zasad określonych przepisami ustawy 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. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o których mowa w § 1, w terminie określonym w § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 428.XLIX.2018 z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 5 kwietnia 2018 roku. Prezydent Miasta Jeleniej Góry wraz z uchwałą przekazał pismo F-P.3021.25.2018, którym poinformował, że przyjęta przez Radę Miejską Jeleniej Góry uchwała „odbiega w swej treści od projektu uchwały złożonego przez Prezydenta Miasta”.

W przedłożonym przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry projekcie uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok budżet po stronie dochodów zwiększony został ogółem o kwotę 386.358 zł, a po stronie wydatków o kwotę 7.164.436 zł. Zwiększono rozchody budżetu z tytułu udzielonych pożyczek o kwotę 300.000 zł oraz przychody budżetu o kwotę 7.078.078 zł z tytułu wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Jak wynika z przebiegu XLIX Sesji Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 27 marca 2018 r. (utrwalonej na płycie CD), komisje Rady pozytywnie zaopiniowały przedłożony projekt uchwały w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok. W trakcie obrad dwaj radni zgłosili poprawki wykraczające poza zakres przedłożonego przez Prezydenta projektu zmiany budżetu, polegające na:

1) zwiększeniu dochodów gminy z udziału w podatkach stanowiących dochód państwa (dział 756) o kwotę 4.000.000 zł (z uzasadnienia wynika, że są to dochody z PIT),

2) zwiększeniu wydatków w dziale 926 Kultura fizyczna o kwotę 2.000.000 zł i w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego o kwotę 250.000 zł na nowe zadanie pn. przygotowanie dokumentacji projektowej dla nowej siedziby ODK na Zabobrze,

3) obniżeniu wydatków na audycje, artykuły i teksty sponsorowane na kwotę 200.000 zł i wprowadzeniu nowego zadania pn. „Remont budynku pod potrzeby Młodzieżowego Domu Kultury” na kwotę 200.000 zł.

Zgłoszone wnioski zostały poddane pod głosowania, w wyniku których uzyskały wymaganą większość głosów. Następnie przegłosowano projekt uchwały w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok, zawierający wniesione poprawki. Uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 428.XLIX.2018 w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok została podjęta wymaganą większością głosów.

Prezydent Miasta Jeleniej Góry w przekazanym wraz z uchwałą piśmie F-P.3021.25.2018 poinformował organ nadzoru, że przyjęta przez Radę Miejską Jeleniej Góry uchwała w zakresie odbiegającym od przedłożonego projektu uchwały nie znalazła akceptacji Prezydenta Miasta, co zostało wyrażone w toku dyskusji nad zgłoszonymi wnioskami. Prezydent nie wyraził zgody na podwyższenie prognozowanych na 2018 rok wpływów z podatku PIT o kwotę 4.000.000 zł, wobec braku podstaw do takiego działania. Przyjęta w budżecie na 2018 rok kwota dochodów z PIT w wysokości 88.500.000 zł jest wynikiem szczegółowej analizy uwarunkowań mających wpływ na poziom dochodów z tego źródła. Dopiero analiza wpływów po I półroczu roku budżetowego pozwoli na dokonanie oceny czy istnieje możliwość osiągnięcia wyższych dochodów od planowanych. Ponadto Prezydent wskazał na zwiększenie wydatków w dziale 926 Kultura fizyczna o kwotę 2.000.000 zł bez wskazania rozdziału i grupy wydatków oraz bez określenia rodzaju zadania, na które przeznacza się środki. W wyniku wniesionych poprawek budżet po stronie dochodów zwiększono o 4.000.000 zł i po stronie wydatków o 2.250.000 zł, wskutek czego powstała nadwyżka budżetu. Rada Miejska nie określiła przeznaczenia nadwyżki dochodów nad wydatkami, co prowadzi do nierównowagi budżetu. Prezydent poinformował ponadto, że obniżenie wydatków na audycje, artykuły i teksty sponsorowane o kwotę 200.000 zł (dział 750, rozdział 75095, § 4300) spowodowało zmniejszenie planowanych w budżecie na 2018 rok na ten cel wydatków z kwoty 317.200 zł do kwoty 117.200 zł, podczas gdy na dzień 27 marca 2018 r. zaciągnięto już zobowiązania na łączną kwotę 189.916,92 zł.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że uchwała została podjęta z naruszeniem:

1) art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g., wobec zwiększenia dochodów budżetu oraz zmiany planowanej kwoty wydatków przyjętej wcześniej w uchwale budżetowej, bez stosownej inicjatywy Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, wymaganej powołanymi przepisami,

2) art. 236 ust. 1 i 3 u.f.p., wobec niezachowania wymaganej szczegółowości planowanych wydatków, co uniemożliwia ich wykonywanie,

3) art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p., wobec dokonania zmian w budżecie miasta na 2018 rok polegających na zwiększeniu dochodów o kwotę 4.000.000 zł, a wydatków o kwotę 2.250.000 zł, powodujących niezachowanie równowagi budżetowej.

Zgodnie z art. 233 pkt 3 u.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu zmiany uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, natomiast art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi, że wójtowi (prezydentowi, burmistrzowi) przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Rada Miejska Jeleniej Góry uchwałą nr 428.XLIX.2018 z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie zmian budżetu miasta na 2018 rok przyjęła przedłożony przez Prezydenta projekt zmiany uchwały budżetowej w całości, dokonując dodatkowo zwiększenia wielkości dochodów o kwotę 4.000.000 zł i wydatków budżetu o kwotę 2.250.000 zł oraz zmiany kwoty wydatków już uchwalonych w uchwale budżetowej z kwoty 317.200 zł do kwoty 117.200 zł. Wprowadzone zmiany w konsekwencji spowodowały niezachowanie równowagi budżetowej.

Kolegium Izby stwierdziło, że brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nieobjętej wnioskiem. Propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. Jeżeli organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego zgodę. Podobne stanowisko wyraził NSA (II GSK 163/13 z dnia 27 marca 2014 r.) stwierdzając, że organ stanowiący podejmując, na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę o zmianie uchwały budżetowej, nie dość, że nie jest uprawniony do wprowadzenia do niego takich zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, to również i wprowadzania do niego z własnej inicjatywy takich propozycji poprawek, których przyjęcie wykraczałoby poza zakres przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Innymi słowy, nie jest on uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych projektem. Projekt uchwały dotyczący konkretnych kwestii wyznacza w ten sposób organowi stanowiącemu ramy, w których może on nadać podejmowanej uchwale określony kształt.

W następstwie zwiększenia dochodów budżetu o kwotę 4.000.000 zł Rada Miejska Jeleniej Góry zwiększyła wydatki m.in. w dziale 926 Kultura fizyczna o kwotę 2.000.000 zł, co nie spełnia wymogów art. 236 u.f.p., a tym samym uniemożliwia ich właściwe zakwalifikowanie i wykonanie przez organ wykonawczy. Przepisy art. 236 ust. 1 i 3 u.f.p. stanowią bowiem, że w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych. W planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na:

- 1) wydatki jednostek budżetowych, w tym na:
 - a) wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
 - b) wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań;
- 2) dotacje na zadania bieżące;
- 3) świadczenia na rzecz osób fizycznych;
- 4) wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym;
- 6) obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 236 ust. 4 u.f.p. w planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się wydatki na:

- 1) inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) zakup i objęcie akcji i udziałów,
- 3) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód