

Uchwała nr 84/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 czerwca 2018 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Gminy Wińsko nr LVIII/426/2018
z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Wińsko 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 2018 r. poz. 994 i 1000), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Gminy Wińsko nr LVIII/426/2018 z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Wińsko na 2018 rok wskazuje się istotne naruszenie art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 i z 2018 r. poz. 1000), 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 2018 r. poz. 994 i 1000), zwanej dalej „u.s.g.”, wobec dokonania zmian w planie wydatków bez stosownej inicjatywy Wójta Gminy Wińsko, wymaganej powołanymi przepisami.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 26 lipca 2018 r., poprzez zabezpieczenie niezbędnych środków na realizację zadań ujętych w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”, § 4300 „Zakup usług pozostałych”.

§ 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 Gminy Wińsko nr LVIII/426/2018 z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Wińsko na 2018 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 czerwca 2018 roku. W tym samym dniu do Izby wpłynęło pismo Wójta Gminy Wińsko (ORG.0002.12.2018 z dnia 30 maja 2018 r.), którym poinformowała, że „bez jej wiedzy i zgody radni zainicjowali i wprowadzili zmiany do przedłożonego przez nią projektu”. Do pisma załączono „Projekt uchwały w sprawie zmiany budżetu Gminy Wińsko na 2018 rok z dnia 09.05.2018 r. zaakceptowany przez Wójta Gminy” oraz „Umowę na remont świetlicy w Baszynie”.

Zaproponowane w ww. projekcie zmiany dotyczące planu wydatków miały polegać na:

- zmniejszeniu wydatków w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo” o kwotę 13.000 zł,
- zwiększeniu wydatków w dziale 600 „Transport i łączność” o kwotę 13.000 zł,
- zwiększeniu wydatków w dziale 852 „Pomoc społeczna” o kwotę 487 zł,
- przesunięciu między paragrafami klasyfikacji budżetowej kwoty 1.000 zł w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”,
- zwiększeniu wydatków w dziale 926 „Kultura fizyczna” o kwotę 3.610 zł.

W badanej uchwale w planie wydatków (załącznik nr 2 do uchwały) dokonano następujących zmian:

- zwiększono plan wydatków w działach 852 „Pomoc społeczna” i 926 „Kultura fizyczna” zgodnie z propozycją zawartą w projekcie,
- zmniejszono plan wydatków w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 7523 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”, § 4300 „Zakup usług pozostałych” o kwotę 30.000 zł,
- zwiększono plan wydatków w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby”, § 6050 „Wydatki jednostek budżetowych” o kwotę 30.000 zł i dokonano proponowanego w projekcie przeniesienia kwoty 1.000 zł między paragrafami klasyfikacji budżetowej.

Jednocześnie w załączniku nr 3 do badanej uchwały pn. „Zadania inwestycyjne i wydatki majątkowe realizowane w gminie Wińsko w 2018 r.” zwiększono o 30.000 tys. zł (z kwoty 120.000 zł do kwoty 150.000 zł) wartość wydatków planowanych na zadanie ujęte pod poz. 60 (zakwalifikowane w dziale 921, rozdziale 92109, § 6050) pn. „Przebudowa dachu i wykonanie elewacji w świetlicy wiejskiej w Baszynie”.

W podpisanym przez Przewodniczącego Rady uzasadnieniu badanej uchwały zawarto następujący zapis: „Przeniesienie z rozdziału 75023 Urzędy gmin do rozdziału 92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby w kwocie 30.000 zł zostało wprowadzone na wniosek Rady Gminy i nie zostało zaakceptowane przez Wójta Gminy”.

Wójt Gminy Wińsko w przedłożonym piśmie poinformowała, że w dniu 11 maja 2018 r. przedłożyła Radzie Gminy projekt uchwały w sprawie zmiany budżetu gminy (w załączeniu). Był on przedmiotem dyskusji na wspólnym posiedzeniu Komisji Rady Gminy Wińsko, które odbyło się w dniu 24 maja 2018 roku. Wtedy też radni nie złożyli żadnych poprawek do przedłożonego im projektu. W dniu 28 maja 2018 r. odbyła się sesja Rady Gminy Wińsko, na której dyskutowany był m.in. projekt uchwały w sprawie zmiany budżetu Gminy Wińsko na 2018 roku. W sesji tej Wójt Gminy nie brała udziału. Niemniej jednak bez jej wiedzy i zgody radni zainicjowali i wprowadzili zmiany do przedłożonego przez nią projektu. Co istotne, zmiany nie miały żadnego związku ze zmianami zaproponowanymi w projekcie zainicjowanym przez Wójta. W rezultacie w podjętej przez Radę Gminy uchwale nr LVIII/426/2018 z dnia 28 maja 2018 r. doszło do przeniesienia kwoty 30.000 zł z rozdziału 75023 Urzędy gmin (wydatki bieżące) do rozdziału 92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby (wydatki majątkowe).

W piśmie Wójta wskazano, że takie działanie naruszało art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g., na poparcie swojego stanowiska powołano orzecznictwo sądów administracyjnych. Wójt podkreśliła również, że rada ustalając budżet powinna mieć na uwadze już zawarte umowy i uwzględniać ich wpływ na sytuację finansową gminy. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do dalece niekorzystnych konsekwencji finansowych dla gminy i naruszenia zasad gospodarki finansowej. W piśmie podkreślono, że do takiej sytuacji może dojść w Gminie Wińsko w związku z podjęciem ww. uchwały. Gmina bowiem ma zawarte umowy (o czym radni byli informowani na sesji), których realizacja może okazać się (ze względu na dokonane przesunięcia) niemożliwa, co z kolei może pociągnąć za sobą skutki finansowe w postaci wypłaty odszkodowań i kar umownych.

W piśmie zwrócono uwagę, że „zmniejszenie w dziale 75023 Urzędy gmin (wydatki bieżące) o kwotę 30.000 zł zakłóci sprawną i bieżącą działalność urzędu z powodu braku środków finansowych na dokonanie płatności za usługi wynikające z zawartych już umów tj. na świadczenie obsługi informatycznej, usług pocztowych, licencji i programów informatycznych”.

Obecni na posiedzeniu Kolegium przedstawiciele Gminy poinformowali o stopniu realizacji wydatków ujętych w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 7523 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”, § 4300 „Zakup usług pozostałych”, wskazując m.in., że poniesiony został wydatek w wysokości 66 tys. zł z tytułu wynagrodzenia za odzyskany VAT. Są to wydatki jednorazowe, których konieczność poniesienia wynikała z zaciągniętych zobowiązań. Tego rodzaju

wydatków nie ponoszono w 2017 roku. Wykonanie wydatków ujętych w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej w 2017 r. wyniosło 336 tys. zł. W 2018 r. po zmianach dokonanych badaną uchwałą plan tych wydatków wynosi 327 tys. zł. Środki niezbędne są ponadto na usługi związane z obsługą projektów (35 tys. zł) i usługi świadczone przez inspektora nadzoru (8 tys. zł).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g., wobec dokonania zmian w planie wydatków bez stosownej inicjatywy Wójta Gminy Wińsko, wymaganej powołanymi przepisami.

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 Gminy Wińsko badaną uchwałą częściowo przyjęła projekt zmian w uchwale budżetowej Gminy Wińsko na 2018 rok, dokonując jednak dodatkowo, bez zgody organu wykonawczego, zmniejszenia plan wydatków w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”, § 4300 „Zakup usług pozostałych” o kwotę 30.000 zł i zwiększenia planu wydatków w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby”, § 6050 „Wydatki jednostek budżetowych” o kwotę 30.000 zł.

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 (sygn. akt 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.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus