

UCHWAŁA Nr 0102-132/16
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 24 lutego 2016 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XVII/94/2016 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Korsze na rok 2016.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 r. Dz. U. poz. 1113 z późn. zm.)

uchwała, co następuje:

§ 1

Wskazuje się nieprawidłowości w uchwale Nr XVII/94/2016 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Korsze na rok 2016 polegające na:

1. nie wskazaniu w § 3 i § 4 oraz w załączniku nr 7 do badanej uchwały pn. „Przychody i rozchody budżetu w roku 2016 r.” przeznaczenia kwoty 36,46 zł, będącą nadwyżką budżetową,

2. błędnym wskazaniu w załączniku nr 6 do badanej uchwały pn. „Dochody i wydatki związane z realizacją zadań realizowanych na podstawie umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w 2016 r.” kwoty 300.000 zł w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”, wyżej wskazana kwota nie została zaplanowana w budżecie Gminy Korsze na 2016 r.,

3. błędnym wskazaniu w załączniku nr 4 do badanej uchwały pn. „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz pozostałe środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi” dla zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 123014N Wandajmy” źródła jego finansowania: środki z budżetu krajowego kwota 83.353,00 zł, powyższe jest niezgodne z uchwalonym budżetem Gminy Korsze na rok 2016.

§ 2

Wskazane w § 1 nieprawidłowości należy usunąć w sposób wskazany w uzasadnieniu, w nieprzekraczalnym terminie do dnia 16 marca 2016 r., pod rygorem stwierdzenia nieważności w części Uchwały Nr XVII/94/2016 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Korsze na rok 2016.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Korszach na sesji w dniu 25 stycznia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XVII/94/2016 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Korsze na rok 2016.

W dniu 03 lutego 2016 r. powyższą uchwałę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

W dniu 03 lutego 2016 r. na powyższą uchwałę do Regionalnej Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęła skarga Burmistrza Korsz z dnia 01 lutego 2016 r., w której stwierdził, iż „na sesji Rady Miejskiej w Korszach w dniu 25 stycznia 2016 roku rada niezgodnie z prawem i procedurą uchwalania budżetu na sesji budżetowej przedstawiono kolejną opinię, którą procedowano i która została

wypracowana przez Klub Radnych a która różniła się od wypracowanej i przedłożonej przez Komisję Finansowo-Gospodarczą opinią dotyczącą projektu budżetu. Nadmienić należy, iż Rada Miejska zobowiązana była pracować zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej LV/339/10 z dnia 30. 07. 2010 w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Procedowanie nad projektem uchwały było niezgodne z zapisami w/w uchwały a w szczególności § 5 i 6 uchwały. Wnioski zgłoszone przez komisję w przedmiocie zwiększenia wydatków wymagają wskazania źródeł ich pokrycia. Burmistrz nie miał możliwości wcześniejszego przeanalizowania proponowanych zmian przez klub radnych. Rada Miejska w Korszach przyjęła wszystkie zmiany zaproponowane przez klub. Zmiany w wydatkach budżetowych Gminy Korsze na 2016 rok, które polegały na usunięciu zadań polegających na:

1. Przebudowa drogi powiatowej ul. Słonecznej w Korszach na kwotę 300.000,00 zł,
2. Przebudowa drogi gminnej nr 123014N w m. Wandajny wraz z budową parkingu połączonego z placem rekreacyjnym na kwotę 202.975,18 zł,
3. Rozbudowa oświetlenia ulicznego przy ul. Szkolnej, miejscowość Łankiejmy, Dłużec, Babieniec na kwotę 205.708,28 zł.

Natomiast wprowadza nowe zadania inwestycyjne takie jak:

1. Dostosowanie obiektu Przedszkola Miejskiego w Korszach do warunków przeciwpożarowych, zgodnie z zaleceniami komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Kętrzynie na kwotę 120.000,00 zł,
2. Dostosowanie łazienek w budynku Zespołu Szkół w Korszach do wymogów sanitarnych (wymiana wewnętrznej instalacji kanalizacji itp.) na kwotę 110.000,00 zł, bez przedstawienia kalkulacji kosztów bez jakiegokolwiek oszacowania zaproponowanych zadań, które to zadania będą miały wpływ na nadwyżkę budżetową lub ewentualnie na jego deficyt."

Dalej stwierdził, że „skreślenie w budżecie 3 zadań przez Radę Miejską powoduje uniemożliwienie regulowania zobowiązań, na które umowę ma podpisana gmina. Powyższe postanowienia Rady Miejskiej mogą w konsekwencji spowodować naruszenie art. 16 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych gdyż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonywanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowania tych należności. Natomiast uregulowanie zobowiązań może doprowadzić do naruszenia art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków."

(...) Z budżetu usunięto zadania, co do których podpisane zostały umowy na restrukturyzację zadłużenia i które miały być realizowane finansowo w 2016 r.. Na to miejsce

wprowadzono nowe zadania, które zarówno rzeczowo, jak i finansowo mają być realizowane w 2016 r.. Uwzględniając dodatkowe zadania wprowadzone przez Radę Miejską zadania budżet będzie wykazywać nie zwiększenie nadwyżki jako to pokazuje Rada Miejska, ale zmniejszenie nadwyżki do pierwotnie wskazanej w budżecie kwoty o 46.647,00 zł. W związku z powyższym nie zgadzam się z wprowadzonymi zmianami do uchwały budżetowej."

W dniu 1 lutego 2016 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Korszach skierował pismo do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w sprawie uchwalonego budżetu Gminy Korsze na 2016 r., do pisma dołączył podpisany przez siebie protokół z posiedzenia Rady Miejskiej w Korszach w dniu 25 stycznia 2016 r. W powyższym piśmie stwierdził, że Uchwała Nr XVII/94/2016 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Korsze na rok 2016 „została podpisana pomimo istotnej wady w załączniku nr 4 do uchwały ponownie wprowadzono zadanie - przebudowa drogi gminnej Nr 123014N Wandajny, które zostało przegłosowane przez Radnych i ich decyzją zdjęte z zadań inwestycyjnych." Ponadto stwierdził, że „Z projektu uchwały zostały zdjęte zadania inwestycyjne, które wykonano i za które zapłacono w roku budżetowym 2015 tj.:

- przebudowa drogi powiatowej ul. Słoneczna w Korszach (inwestycja zrealizowana i rozliczona w 2015r.) wartość 300.000,00 zł (porozumienie z Powiatem Kętrzyńskim) - umowa subrogacji MAGELLAN

- przebudowa drogi gminnej nr 123014N w Wandajnach wraz z budową parkingu połączonego z placem rekreacyjnym, wartość 286.328,18 zł, inwestycja ujęta w dwóch pozycjach § 6050 - 202.975,18 zł. (inwestycja zrealizowana i rozliczona w 2015r) oraz § 6059 – 83.353,00 (inwestycja na rok 2016 z udziałem środków unijnych), przy przegłosowywaniu zadania nie brano pod uwagę środków unijnych w kwocie 170.000,00 zł z § 6057.

- rozbudowa oświetlenia ulicznego przy ul. Szkolnej w Korszach oraz w miejscowościach Łankiejmy, Dłużec i Babieniec, wartość 205.708,28 zł. - inwestycja zakończona i rozliczona w 2015 roku oraz zadania, na które zadaniem większości Radnych nie stać Gminy w obecnej sytuacji finansowej:

- budowa nawierzchni boiska w Glitajnach, wartość 70.000,00 zł,
- zakup samochodu służbowego dla Komisariatu Policji w Korszach, wartość 30.000,00 zł,

W zamian zostały wprowadzone następujące zadania inwestycyjne, które były przegłosowywane oddzielnie:

- dostosowanie obiektu Przedszkola Miejskiego w Korszach do warunków przeciwpożarowych zgodnie z zaleceniami KPPS Poż, wartość 120.000,00 zł,

- dostosowanie łazienek w budynku Zespołu Szkół w Korszach do wymogów sanitarnych, wartość 110.000,00zł.

Dokonując zmian zadań inwestycyjnych w roku 2016 wygenerowane zostały wolne środki w kwocie 662.036,46 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Rada

wyraziła zgodę na limity zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych zaciąganych na:

- finansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 1.000.000,00 zł.
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań i tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 338.000,00 zł."

Ponadto stwierdził, że „W dniu 28.01. 2016 r. otrzymałem przed zatwierdzeniem do wglądu uchwałę nr XVII/94/2016 stwierdziłem, że w załączniku nr 4 do Uchwały Nr XVI 1/94/2016 zostało wprowadzone zadanie inwestycyjne pod nazwą: przebudowa drogi gminnej Nr 123014N Wandajny, wartość zadania 253.353,00 zł w tym środki własne 83.353,00 zł. Jest to sprzeczne z decyzją Rady. Kwota taka nie figuruje w załączniku Nr 3 przedmiotowej Uchwały. Zwróciłem uwagę na konieczność dokonania poprawki w załączniku Nr 4 i usunięcie zadania o nazwie przebudowa drogi gminnej Nr 123014N Wandajny. Uważam, że nie jest rolą Rady wskazywanie Pani Skarbnik, w którym załączniku do Uchwały należy dokonać wiążących zmian. Przy uchwalaniu budżetu na 2015 r. Rada również dokonała zmian w zadaniach inwestycyjnych przy udziale środków unijnych i wprowadzenie zmian w załącznikach nie stanowiło żadnego problemu i nie wymagało dodatkowej zgody Przewodniczącego Rady na takie czynności.”

Pismem z dnia 15 lutego 2016 r. zawiadomiono Gminę Korsze, iż uchwała Nr XVII/94/2016 z dnia 25 stycznia 2016 r. będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 lutego 2016 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa dotyczy, w tym przypadku przedstawiciel Gminy Korsze. Przedstawiciel Gminy wziął udział w posiedzeniu Kolegium Izby, a mianowicie Burmistrz Korsze oraz Skarbnik Gminy Korsze. Na posiedzeniu Kolegium Izby Burmistrz Korsze wyjaśnił, że Rada Miejska w Korszach nie uwzględniła w uchwalonym budżecie Gminy Korsze trzech zadań inwestycyjnych, wynikających z projektu budżetu, które zostały wykonane rzeczowo w 2015 r., a które nie zostały zapłacone w 2015 r., Rada Miejska w Korszach natomiast wprowadziła nowe zadania inwestycyjne nieobjęte projektem budżetu sporządzonym przez organ wykonawczy. Skreślenie w budżecie 3 zadań wynikających z projektu budżetu przez Radę Miejską w Korszach powoduje uniemożliwienie regulowania zobowiązań, na które Gmina ma podpisane umowy.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że z zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 123014N Wandajny” Rada Miejska w Korszach zdjęła dwa paragrafy, prosiłam Radę Miejską w Korszach, aby uporządkować wszystkie załączniki. Radę Miejską w Korszach odniosła się tylko do załącznika nr 1 i nr 2. Paragraf § 6057 nie był głosowany i nie dlatego nie wprowadzono zmian do budżetu, inaczej mówiąc wprowadzono to, co było głosowane i to co wynikało z protokołu. Odnosnie załącznika n 6 i 7 do uchwały budżetowej rzeczywiście są rozbieżności.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, iż Rada Miejska w Korszach ustaliła w:

- § 1 dochody budżetu gminy w wysokości 37.695.780,69 zł,
- § 2 wydatki budżetu gminy w wysokości 36.583.744,23 zł,
- § 3 nadwyżkę budżetu Gminy Korsze w wysokości 1.112.036,46 zł, przeznaczoną na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 1.112.036,46 zł,
- § 4 przychody budżetu w wysokości 338.000,00 zł, przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie – 1.450.000,00 zł, zgodnie z załącznikiem nr 7 do badanej uchwały.

Wyżej wymienione wartości zostały powtórzone w załączniku nr 7 do badanej uchwały pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2016 r.”.

Z zapisów § 3 i § 4 badanej uchwały wynika, że nadwyżka i przychody stanowią łącznie kwotę 1.450.036,46 zł, i przeznaczone będą na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, tymczasem z § 4 badanej uchwały oraz załącznika nr 7 do badanej uchwały wynikają rozchody z tytułu spłaty kredytów w wysokości 1.1450.000 zł. Z powyższego zestawienia wynika, że kwota 36,46 zł nadwyżki budżetowej nie została rozdysponowana przez Radę Miejską w Korszach, co stanowi naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2015 r. o finansach publicznych (t.j. z 2013 r. Dz.U. poz. 885 z późn. zm.). Zgodnie z wskazanym przepisem uchwała budżetowa wskazuje kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W załączniku nr 6 do badanej uchwały pn. „Dochody i wydatki związane z realizacją zadań realizowanych na podstawie umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w 2016 r.” została wskazana kwota 300.000 zł w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”. Wyżej wskazana kwota nie została zaplanowana w budżecie Gminy Korsze, co powoduje, że został naruszony przepis art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W załączniku nr 4 do badanej uchwały pn. „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz pozostałe środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi” zostało wskazane w pkt 1.3 zadanie pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 123014N Wandajmy”. Dla ww. zadania:

- w kolumnie 5 pn. „Wydatki w okresie realizacji Projektu (całkowita wartość Projektu) (6+7)” wskazano wydatki w kwocie 253.353,00 zł,
- w kolumnie nr 6 pn. „Środki z budżetu krajowego” wskazano wydatki w kwocie 83.353,00 zł,
- w kolumnie nr 8 pn. „Wydatki razem” wskazano wydatki w kwocie 253.353,00 zł,

- w kolumnie nr 9 pn. „Wydatki razem” wskazano wydatki w kwocie 83.353 zł,
- w kolumnie nr 12 pn. „Pozostałe***” wskazano wydatki w kwotę 83.353 zł.

Jak wynika z protokołu z posiedzenia Rady Miejskiej w Korszach w dniu 25 stycznia 2016 r., (strony niepaginowane), który został przesłany przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Korszach, Rada Miejska w Korszach zmieniła budżet zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 123014N Wandajmy” w ten sposób, że zmniejszyła wydatki na kwotę 286.328,18 zł wynikającą ze zmniejszenia § 6050 oraz § 6059.

Tak więc zapisy załącznika nr 4 do badanej uchwały w zakresie zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 123014N Wandajmy” winny wskazywać tylko wydatki na kwotę 170.000 zł wynikającą z § 6057, tak jak to wskazano w załączniku nr 3 pn. „Zadania inwestycyjne przewidziane do realizacji w 2016 r.” do badanej uchwały dział 600, rozdział 60016 § 6057 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”, „Płatności w zakresie budżetu środków europejskich” oraz załączniku nr 2 do badanej uchwały pn. „Plan wydatków budżetu Gminy Korsze na 2016 rok” dział 600, rozdział 60016, § 6057.

Wyżej wskazane rozbieżności w budżecie Gminy Korsze powodują, że został naruszony przepis art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wskazane powyżej nieprawidłowości należy usunąć w następujący sposób:

a) w załączniku nr 4 do badanej uchwały pn. „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz pozostałe środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi” dla zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 123014N Wandajmy” wiersz 1.3 w kolumnie 5 należy wskazać kwotę 170.000 zł, w kolumnie 6 należy wskazać kwotę 0 zł, w kolumnie 8 należy wskazać kwotę 170.000 zł, w kolumnie 9 należy wskazać kwotę 0 zł, w kolumnie 12 należy wskazać kwotę 0 zł z odpowiednim sumowaniem w wierszu 2,

b) w § 3 i § 4 badanej uchwały oraz w załączniku nr 7 do badanej uchwały pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2016 r.” należy wskazać dla kwoty 36,46 zł jako nadwyżki budżetowej jej rozdysponowanie,

c) wprowadzić zmianę w załączniku nr 6 do badanej uchwały pn. „Dochody i wydatki związane z realizacją zadań realizowanych na podstawie umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w 2016 r.” w sposób polegający na usunięciu § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”, w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, dział 600 „Transport i łączność”.

Zważywszy powyższe Kolegium Izby, działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, postanowiło wszcząć postępowanie nadzorcze w sprawie nieważności w części uchwały. Wskazane powyżej naruszenia prawa należy usunąć uchwałą Rady Miejskiej w Korszach, która w uchwale Nr XVII/94/2016 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Korsze na rok 2016 doprowadzi wadliwą część do zgodności z

prawem w nieprzekraczalnym terminie do 16 marca 2016 r., poprzez wprowadzenie wyżej wymienionych zmian.

Odnosząc się do pisma Burmistrza Korsz z dnia 1 lutego 2016 r, to zdaniem Kolegium Izby wskazać należy, że w myśl art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z art. 238 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej ustawy, zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

W myśl zaś art. 240 ust. 2 ww. ustawy, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Analizowane unormowania rozdzielają w wyraźny sposób kompetencje organu stanowiącego i organu wykonawczego w zakresie inicjatywy uchwałodawczej oraz w zakresie podjęcia uchwały budżetowej. Niewątpliwe w świetle brzmienia powyższych przepisów jest to, że o ile wyłączną kompetencję w zakresie inicjatywy uchwałodawczej w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej należy przypisać organowi wykonawczemu jednostki stanowiącej samorządu terytorialnego, to prawo do podejmowania uchwał w sprawie budżetu należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego tej jednostki. Powyższe znajduje potwierdzenie w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.), który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. uchwalanie budżetu gminy.

Zdaniem Kolegium Izby w przedmiotowej sprawie niezbędne jest wyważenie uprawnień i związanych również z nimi obowiązków spoczywających na organie wykonawczym jak i stanowiącym, w taki sposób, aby rola żadnego z nich nie okazała się w tym procesie iluzoryczna, biorąc pod uwagę także wcześniej zaciągnięte zobowiązania z tytułu umów.

