

Uchwała Nr 10/46/2013

z dnia 4 marca 2013 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

w składzie:

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Józefa Lucyna Michejda |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 3/ Ewa Śpionek | 11/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Barbara Polowczyk |
| 5/ Bogusław Wenus | 13/ Paweł Dobrzyński |
| 6/ Paweł Jaśkiewicz | 14/ Małgorzata Michałek |
| 7/ Bogdan Łągwa | 15/ Roman Drozdowski |
| 8/ Anna Kaźmierczak | 16/ Wojciech Newereńczuk |

Po rozpoznaniu w dniu 4 marca 2013 roku Uchwały nr XL/320/13 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 30 stycznia 2013 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Głowna na 2013 rok, doręczonej RIO w Łodzi w dniu 12 lutego 2013 roku, działając na podstawie art.12 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 roku, Dz.U. nr 55, poz.577 z późn.zm.).

Kolegium uchwala, co następuje :

Stwierdza się, że uchwała nr XL/320/13 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 30 stycznia 2013 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Głowna na 2013 rok, w części podjęta została z naruszeniem prawa, tj.:

- **art.258 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art.18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz w związku z art.231 ustawy o finansach publicznych**, polegającym na udzieleniu Burmistrzowi Miasta Głowno upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków polegających na przesunięciach między wydatkami bieżącymi i wydatkami majątkowymi w ramach działu, skutkującym dokonywaniem przez organ wykonawczy zmian w planie wydatków budżetowych w zakresie stanowiącym wyłączną kompetencję Rady Miejskiej,
- **art.212 ust.2 ustawy o finansach publicznych**, polegającym na upoważnieniu Burmistrza Miasta Głowno do wystawienia weksla własnego in blanco i podpisania deklaracji wekslowej celem zabezpieczenia spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek, skutkującym przekroczeniem ustawowych kompetencji Rady Miejskiej w Głownie.
- **art. 211 oraz art. 236 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych**, polegającym na braku wewnętrznej zgodności postanowień uchwały między tabelą nr 2 a załącznikiem nr 7 do uchwały w

zakresie kwot wydatków majątkowych własnych oraz wydatków majątkowych z udziałem środków Unii Europejskiej, w dziale 900, rozdziale 90095.

Wskazane naruszenia prawa Rada Miejska w Głownie powinna usunąć w terminie do 30 marca 2013 roku, poprzez:

- doprowadzenie upoważnień do zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych i ustawy o samorządzie gminnym,
- dokonanie zmian w załącznikach do uchwały budżetowej celem doprowadzenia do wzajemnej zgodności kwot wydatków.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w zakresie Uchwały nr XL/320/13 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 30 stycznia 2013 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Głowna na 2013 rok – zwanej dalej uchwałą – zapraszając na posiedzenie w dniu 4 marca 2013 roku przedstawicieli jednostki. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zważyło co następuje:

W § 14 w punkcie 1 niniejszej uchwały, Burmistrzowi Głowna udzielono upoważnienia „do wystawienia weksla własnego in blanco i podpisania deklaracji wekslowej celem zabezpieczenia spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek” oraz w punkcie 4 udzielono upoważnienia „do dokonywania zmian polegających na przesunięciach między wydatkami bieżącymi i wydatkami majątkowymi w ramach działu”.

Odnosząc wskazane przepisy badanej uchwały do obowiązujących przepisów prawa, należy wskazać, że stosownie do postanowień art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy uchwalanie budżetu. Natomiast zakres uprawnień ustawowych do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego został określony w art. 257 ustawy o finansach publicznych, gdzie w pkt 3 upoważniono zarząd do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach tego planu w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 258 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić organ wykonawczy między innymi do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Mając na względzie powyższą regulację, w ocenie Kolegium Izby, organ wykonawczy może dokonywać zmian w planie wydatków bieżących w ramach danego działu (art. 257 pkt 3), organ stanowiący zaś może upoważnić zarząd do dokonywania zmian w planie wydatków bieżących na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz do zmian w planie wydatków majątkowych jednorocznych (art. 258 ust. 1 pkt 1).

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że instytucja przenoszenia wydatków budżetowych pozwala organowi wykonawczemu na bieżące dostosowywanie

poziomu wydatków do warunków zmieniających się w trakcie wykonywania budżetu uchwalonego przez organ stanowiący. Zakres tej instytucji jest jednak ograniczony tak, by nie dopuścić do sytuacji, w której organ wykonawczy przejmuje kompetencję organu stanowiącego, jaką jest wyłączne uprawnienie do uchwalania budżetu. Za niezgodną z prawem należy więc uznać zmianę w planie wydatków budżetu dokonaną na podstawie upoważnienia udzielonego zgodnie z art.258 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, która spowoduje wykreowanie nowego zadania inwestycyjnego, jak również taką, która doprowadzi do likwidacji zadania ustalonego przez radę. Zmiana taka nie mieści się w pojęciu wykonywania budżetu a także w zakresie upoważnienia udzielonego organowi wykonawczemu na podstawie wskazanego przepisu. Odnosi się ona bowiem do sfery stanowienia budżetu, a to jest wyłączna kompetencja organu stanowiącego i co wymaga podkreślenia – żaden przepis nie upoważnił organu stanowiącego do przeniesienia tego uprawnienia na organ wykonawczy.

Za niezgodną z prawem należy również uznać zmianę w planie wydatków budżetu dokonaną na podstawie upoważnienia udzielonego zgodnie z art.258 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, która spowoduje zmianę poziomu wydatków na przedsięwzięcia, bowiem zmiana taka może być dokonana wyłącznie przez organ stanowiący. Stosownie do zapisów wynikających z art.231 ustawy o finansach publicznych zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. Rada Miejska w Głownie udzielając upoważnienia wynikającego z §14 pkt 4 uchwały, upoważniła organ wykonawczy do dokonywania zmian polegających na przesunięciach między wydatkami bieżącymi i majątkowymi, zatem również do dokonywania zmian w poziomie wydatków na przedsięwzięcia. Mając powyższe na uwadze, upoważnienie określone §14 pkt 4 badanej uchwały, w ocenie Kolegium, nie mieści się w granicach obowiązującego prawa.

W odniesieniu do upoważnienia zawartego w §14 pkt 1 badanej, Kolegium wskazuje, że w art.212 ust.2 ustawy o finansach publicznych ustawodawca określił zakres kompetencji organu stanowiącego do udzielenia upoważnień dla organu wykonawczego, wskazując na możliwość upoważnienia zarządu do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art.89 ust.1 i art.90 ustawy o finansach publicznych oraz do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Mając na uwadze wskazane przepisy prawa, w ocenie Kolegium Rada Miejska w Głownie udzielając Burmistrzowi upoważnienie do wystawienia weksla in blanco i podpisania deklaracji wekslowej celem zabezpieczenia spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek wykroczyła poza kompetencje przyznane jej przez obowiązujące przepisy prawa. Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, że wystawienie weksla, jako formy zabezpieczenia prawidłowej realizacji określonego zadania, jest zaciągnięciem zobowiązania, zatem takie działanie mieści się w ramach wykonywania budżetu przez organ wykonawczy, pod warunkiem zaplanowania wydatków związanych z powyższym zobowiązaniem przez organ stanowiący. W konsekwencji jest to czynność, do której przepisy prawa upoważniają organ wykonawczy, a nie radę.

Z treści § 4 badanej uchwały wynika, że Rada Miejska w Głownie ustaliła wydatki budżetu w łącznej wysokości 36.641.232,54 zł, w tym wydatki majątkowe w łącznej kwocie 5.582.447,49 zł, zgodnie z załączoną do uchwały tabelą nr: 2. Jednocześnie w załączniku nr 7 Rada ustaliła plan nakładów inwestycyjnych na 2013 rok. Analizując kwoty wydatków majątkowych wynikające z ww. załączników do uchwały, Kolegium stwierdziło rozbieżność w kwotach wydatków majątkowych zaklasyfikowanych w dziale 900, rozdziale 90095, w zakresie kwot wydatków własnych i wydatków z udziałem środków z UE: w tabeli nr 2 zaplanowana kwota wydatków majątkowych własnych to wielkość 686.599,29 zł, natomiast wydatków majątkowych z udziałem środków z UE to 0zł. Z kolei w załączniku nr 7 zaplanowana kwota wydatków majątkowych stanowiących nakłady Miasta to wielkość 131.524,91 zł, a wydatków majątkowych z udziałem środków pomocowych z UE to wielkość 555.074,38 zł. Tym samym przedmiotowa uchwała zawiera wewnętrzną sprzeczność, co narusza art. 236 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Ponadto stosownie do art. 211 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a uchwała budżetowa, składająca się z budżetu oraz załączników, stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku. W świetle przywołanego przepisu, uchwała budżetowa i związane z nią integralnie załączniki powinny stanowić spójny dokument, w oparciu o który prowadzona jest gospodarka finansowa.

Nadto Kolegium Izby wskazuje, że w §16 powielony został zapis wynikający z §15 a dotyczący zestawienia planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu Gminy. W związku z powyższym należy dokonać stosownej korekty.

Nieuwzględnienie przez Radę Gminy rozstrzygnięcia zawartego w sentencji niniejszej uchwały skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Izby rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

Przewodniczący Kolegium: