

Uchwała Nr 44/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 14 lutego 2017 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Miasta Dęblin.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

- 1) wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/208/2017 Rady Miasta Dęblin z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2017 rok, w części dotyczącej zmniejszenia planu wydatków w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy o kwotę 130.000 zł z powodu istotnego naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).
- 2) usunięcie sprzeczności z prawem może nastąpić poprzez zwiększenie planu wydatków w rozdziale 60004 Lokalny transport o 130.000 zł – do kwoty ustalonej przez Burmistrza w projekcie budżetu i zmniejszenie innej (innych) pozycji planu wydatków w terminie do 13 marca 2017 r.

UZASADNIENIE

Uchwała Rady Miasta Dęblin, o której mowa w sentencji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (RIO) 1 lutego 2017 r. Również 1 lutego 2017 r. do RIO wpłynął wniosek Burmistrza Miasta Dęblin, w którym Burmistrz wnosi o wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności postanowień uchwały Rady Miasta Dęblin z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Dęblin na 2017 r. w części dotyczącej zmian wprowadzonych z inicjatywy Komisji Gospodarki Przestrzennej i Budżetu bez zgody Burmistrza Miasta.

Zmiany wprowadzone do projektu budżetu przedstawionego przez Burmistrza Miasta (po uwzględnieniu autopoprawki Burmistrza do projektu budżetu z 12 stycznia 2017 r.) dotyczyły:

- 1) zwiększenia dochodów ujętych w projekcie budżetu o kwotę 700.000 zł, w tym:
 - a) związanych ze sprzedażą nieruchomości o 600.000 zł (rezygnacja ze sprzedaży nieruchomości położonej na Osiedlu Wiślana 33, proponowanej do sprzedaży przez Burmistrza Miasta za 600.000 zł, a wprowadzenie w to miejsce działki nr 4067/5 przy ul. Balonna o pow. 3,22 ha za 1.200.000 zł),
 - b) związanych z podatkiem od nieruchomości od osób fizycznych o 100.000 zł.
- 2) zmniejszenia wydatków na zadania własne ujętych w projekcie budżetu o kwotę 480.000 zł, w tym:
 - a) w dziale 600 Transport i łączność o kwotę 230.000 zł:
 - rozdział 60004 Lokalny transport zbiorowy o kwotę 130.000 zł,
 - rozdział 60016 Drogi publiczne gminne o kwotę 100.000 zł, w tym wydatki bieżące (na realizację zadań statutowych) o kwotę 100.000 zł,
 - b) w dziale 710 Działalność usługowa, rozdziale 71035 Cmentarze (na utrzymanie cmentarza komunalnego) o 20.000 zł,
 - c) w dziale 750 Administracja publiczna o kwotę 160.000 zł, w tym wydatki bieżące (na realizację zadań statutowych):
 - rozdział 75023 Urzędy miast o kwotę 100.000 zł,
 - rozdział 75075 Promocja o kwotę 60.000 zł,
 - d) w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego o kwotę 70.000 zł, w tym wydatki bieżące (dotacja):
 - rozdział 92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby o kwotę 40.000 zł,
 - rozdział 92116 Biblioteki o kwotę 30.000 zł.
- 3) zwiększenia wydatków na zadania własne o kwotę 1.180.000 zł, w tym:
 - a) wydatków inwestycyjnych w następujących działach:
 - dziale 600 Transport i łączność, rozdział 60016 Drogi publiczne gminne o kwotę 610.000 zł,
 - dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne, rozdział 75495 Pozostała działalność o kwotę 15.000 zł,
 - dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska o kwotę 245.000 zł, z tego w rozdziale 90015 Oświetlenie ulic, placów i dróg o kwotę 235.000 zł, rozdziale 90095 Pozostała działalność o kwotę 10.000 zł,
 - dziale 926 Kultura fizyczna, rozdziale 92695 Pozostała działalność o kwotę 185.000 zł,
 - b) wydatków bieżących w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90095 Pozostała działalność o kwotę 5.000 zł,
 - c) rezerwy ogólnej w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdział 75818 Rezerwy ogólne i celowe o kwotę 120.000 zł.

Wszystkie te zmiany zostały negatywnie zaopiniowane przez Burmistrza i wraz z uzasadnieniem tego stanowisko przesłane Przewodniczącemu Rady Miasta w piśmie znak FN.3020.5.2017 z dnia 25 stycznia 2017 r.

W uzasadnieniu wniosku skierowanego do RIO Burmistrz Miasta Dęblin dowodziła, że zaproponowane przez Komisję Gospodarki Przestrzennej i Budżetu i zaakceptowane przez Radę Miasta dochody ze sprzedaży działki nr 4067/5 przy ul. Balonna o pow. 3,22 ha w kwocie 1.200.000 zł są niemożliwe do zrealizowania w 2017 roku. Działka ta znajduje się na terenach przeznaczonych w zmianach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Dęblin pod zielen publiczną urządzonej oraz cmentarz zamknięty. Wśród materiałów przesłanych przez Burmistrza wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności, znajduje się m. in. uchwała Rady Miasta Dęblin z 25 lutego 2016 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Dęblin. Zakres zmian ma obejmować również działkę nr 4067/5 przy ul. Balonna. Burmistrz informuje, że zgodnie z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, po uchwaleniu zmian planu i wejściu w życie nowych ustaleń, działka będzie przeznaczona pod obiekty produkcyjne, składy i magazyny oraz usługi. Zakończenie procedury planistycznej, która pod koniec 2016 r. była dopiero na etapie uzgadniania projektu zmian planu i przygotowanie nieruchomości do sprzedaży w 2017 r., w ocenie Burmistrza nie jest możliwe. Sprzedaż uniemożliwia również brak dostępu nieruchomości do drogi publicznej i inne przeszkody (m. in. brak uzbrojenia w infrastrukturę techniczną).

Zaplanowanie w budżecie nierealnych dochodów, a takimi są w opinii Burmistrza dochody ze sprzedaży działki nr 4067/5 przy ul. Balonna i wprowadzenie do budżetu nowych zadań, które miałyby być finansowane tymi dochodami, spowoduje wzrost deficytu budżetu. Z przepisów art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika zaś, że 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.

W uzasadnieniu wniosku Burmistrz Miasta Dęblin odniosła się również do części wydatków zmniejszonych przez Komisję Gospodarki Przestrzennej i Budżetu. Wyjaśnienia dotyczyły wydatków w dziale 600 Transport i łączność, które planowano w oparciu o wykonanie z lat ubiegłych oraz szacowaną wartość podpisanych już przez Miasto Dęblin umów.

Plan w rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy wynosił 260.000 zł i wynikał z szacunków dokonanych w oparciu o wykonanie roku 2016. W ramach zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego w mieście, 14 grudnia 2016 r. podpisano aneks do umowy wykonawczej nr 512.2015.NK z dnia 22 grudnia 2015 r., którą Miasto Dęblin zawarło z gminą Miasto Puławy. Przedmiotem umowy było zorganizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego – komunikacji miejskiej na obszarze Miasta Dęblin. Aneks z 14 grudnia 2016 r. przedłużał czas obowiązywania umowy do 31 grudnia 2017 r. Koszt realizacji zadania w 2016 r. wyniósł 244.290 zł. W styczniu 2016 r. poniesiono również koszt rekompensaty za rok 2015 w wysokości 14.442,09 zł. Oznacza to, że plan wydatków na 2017 r., przy założeniu realizacji zadania zgodnie z podpisaną umową, powinien być ustalony co najmniej na poziomie wykonania 2016 r. Jego zmniejszenie o połowę (do kwoty 130.000 zł) nie pozwoli na wywiązanie się z zobowiązań wynikających z zawartych już umów.

Zmniejszenie planu wydatków bieżących w rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne o kwotę 100.000 zł, oznacza zmniejszenie wydatków na utrzymanie dróg gminnych do kwoty 300.000 zł. W ocenie Burmistrza kwota ta nie pozwoli na prawidłowe realizowanie zadań związanych z utrzymaniem dróg. W uzasadnieniu Burmistrz wskazała, że specyfika wydatkowania środków bieżących na utrzymanie dróg gminnych z zasady nie pozwala określić dokładnie wysokości wydatków ponoszonych na poszczególne zadania z tym związane, w szczególności na zimowe utrzymanie dróg. Dlatego ustalając wydatki w tym rozdziale należy się opierać w znacznym stopniu na kwotach wydatkowanych w latach poprzednich, z uwzględnieniem zmian cen rynkowych za wykonane usługi oraz biorąc pod uwagę planowane zadania do wykonania w roku budżetowym. Wydatki w tym rozdziale przeznaczone są m. in. na zadania takie jak: bieżące utrzymanie dróg, zimowe utrzymanie dróg, utrzymanie kanalizacji deszczowej na terenie miasta, remonty cząstkowe dróg gminnych, remonty dróg gminnych o nawierzchni gruntowej, utrzymanie w należytym stanie zatok i wiat przystankowych. Samo utrzymanie zimowe dróg gminnych w roku 2016 wynosiło prawie 67.000 zł. 3 dni prowadzenia akcji zimowej w listopadzie i 12 dni akcji prowadzonej w grudniu kosztowały 44.000 zł. W związku z tym zmniejszenie kwoty przeznaczonej na bieżące utrzymanie dróg może spowodować niezrealizowanie zadań związanych z remontami dróg oraz znacznie ograniczyć zakres bieżącego utrzymania dróg, ale przede wszystkim może skutkować niezabezpieczeniem odpowiednich środków finansowych na zimowe utrzymanie dróg gminnych w miesiącach listopad i grudzień 2017 roku. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ 16 grudnia 2016 r. została podpisana umowa z Miejskim Zakładem Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Dęblinie na zimowe utrzymanie przejezdności dróg gminnych od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Ograniczenie planu wydatków o 100.000 zł może skutkować niezabezpieczeniem środków na realizację już zawartej umowy.

Odnosnie do wniosków zaproponowanych przez Komisję Gospodarki Przestrzennej i Budżetu i zaakceptowanych przez Radę Miasta, związanych z nowymi inwestycjami Burmistrz wyjaśniała, że Miasto Dęblin złożyło szereg wniosków, ubiegając się o dofinansowanie swoich zadań ze środków zewnętrznych, w tym z Unii Europejskiej, których nie będzie można realizować, gdy środki finansowe zostaną wydane na inne cele. W piśmie przesłanym Przewodniczącemu Rady Miasta (znak FN.3020.5.2017 z dnia 25 stycznia 2017 r.) Burmistrz przekonywała, że niecelowe byłoby skupienie działań Miasta na inwestycjach, na które nie ma możliwości pozyskania środków zewnętrznych, kosztem inwestycji z możliwością dofinansowania. Na te ostatnie trzeba będzie jednak zabezpieczyć wkład własny.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, m. in. w wyroku NSA z 27 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 163/13, wyroku WSA w Olsztynie z 11 czerwca 2014 r. sygn. akt I SA/OI 441/14 i literaturze przedmiotu (M. Królikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz” Wrocław 2010, s. 644 – 646) dotyczące roli poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego w uchwalaniu budżetu. WSA w Olsztynie w swoim wyroku stwierdził: „że co do zasady inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przysługującą organowi wykonawczemu inicjatywę uchwałodawczą rozumieć należy bowiem jedynie jako prawo do wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad. Powyższe nie oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.” W ocenie WSA w Olsztynie „organ stanowiący może dokonać zmian w projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z zachowaniem wymogów określonych w art. 240 ust. 2 ustawy, tj. pod warunkiem, iż w wyniku tych zmian nie wzrośnie deficyt jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób bowiem odmówić organowi stanowiącemu prawnej możliwości wpływania na treść podejmowanej przez ten organ uchwały budżetowej.” Zarówno z literatury przedmiotu jak i orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że organ stanowiący może ustalić dochody i wydatki budżetu w innej wysokości, niż to przewiduje projekt organu wykonawczego, może dokonać przesunięć wydatków na poszczególne zadania, czy też wykreować nowe zadania nieujęte w przedłożonym projekcie budżetu. Cięży na nim przy tym obowiązek zagwarantowania środków na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego i zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami zadań lub zadań przyjętych na podstawie porozumień z administracją rządową bądź innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale również zabezpieczenia środków na obsługę długu i pokrycie zaciągniętych zobowiązań.

W ocenie Kolegium, w niniejszej sprawie, zarzucając Radzie Miasta wprowadzenie do uchwalonego budżetu nierealnych dochodów i wydatków, które mają być sfinansowane tymi dochodami Burmistrz nie wykazała, w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, że sprzedaż działki nr 4067/5 przy ul. Balonna nie dojdzie do skutku do końca 2017 r. Nie można też z góry założyć, że obniżenie wydatków na bieżące utrzymanie dróg doprowadzi do sytuacji, w której zabraknie jesienią na zimowe ich utrzymanie, na które już zawarto umowę z wykonawcą.

Kolegium uznało, że zmniejszenie planu wydatków w rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy o kwotę 130.000 zł nie pozwoli na wywiązanie się z zobowiązań wynikających z zawartych już umów, co stanowi istotne naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Burmistrz Miasta Dęblin 14 grudnia 2016 r. podpisała aneks do umowy wykonawczej nr 512.2015.NK z dnia 22 grudnia 2015 r., którą Miasto Dęblin zawarło z gminą Miasto Puławy. Przedmiotem umowy było zorganizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego – komunikacji miejskiej na obszarze Miasta Dęblin. Umowa wykonawcza była efektem porozumienia Nr 14.2015.NK z 18 września 2015 r. zawartego na czas nieokreślony pomiędzy Miastem Dęblin a Gminą Miasto Puławy w oparciu o uchwałę Rady Miasta Dęblin Nr XII/74/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia pomiędzy gminą Miasto Puławy a gminą Miasto Dęblin w związku z powierzeniem gminie Miast Puławy wykonywania zadania własnego gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Podpisanie umowy na rok 2017 pozwalało Burmistrzowi Miasta na zaplanowanie wydatków na ten cel co najmniej w wysokości wydatków wykonanych w 2016 roku. Dopóki bowiem obowiązuje wspomniane porozumienie, na zawarcie którego wyraziła zgodę Rada Miasta, w budżecie powinny być zabezpieczone środki finansowe na jego realizację.

Naprawienie stwierdzonej nieprawidłowości powinno nastąpić poprzez zwiększenie planu wydatków w rozdziale 60004 Lokalny transport o 130.000 zł - do kwoty ustalonej przez Burmistrza w projekcie budżetu i zmniejszenie innej (innych) pozycji planu wydatków.

Kolegium RIO w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Miasta może w terminie do dni 13 marca br. złożyć stosowne wyjaśnienia, bądź dokonać odpowiednich zmian w budżecie, dostosowując uchwałę do obowiązujących przepisów. W przeciwnym wypadku Kolegium RIO w Lublinie stwierdzi nieważność uchwały budżetowej w kwestionowanej części.

Wskazana przez Kolegium RIO w postępowaniu nadzorczym nieprawidłowość oraz sposób i termin jej usunięcia, zawiesza – stosownie do postanowień art.12 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych – bieg 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na okres nie dłuższy niż 30 dni.

Upoważniony przedstawiciel Miasta ma prawo uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium i przedstawienia stanowiska w sprawie. O terminie tego posiedzenia Miasto zostanie zawiadomione w odrębnym trybie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Dęblin,
2. Burmistrz Miasta Dęblin.