

Uchwała Nr V/19/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 21 lutego 2018 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego o uznanie za nieważną uchwałę Nr XXXVII/1/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Włocławek na 2018 rok.

Na podstawie 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), art. 91 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.), art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3 i art. 231 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) oraz art. 222 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

§ 1

1. wszczyna postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVII/1/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Włocławek na 2018 r., w części dotyczącej:
 - 1) zmniejszenia wydatków na zadania własne ujęte w projekcie budżetu Miasta Włocławek na 2018 r. w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:
 - a) Dział 600 Transport i łączność,

Rozdział 60015 Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu:

 - zadanie Rozbudowa Al. Jana Pawła II we Włocławku w kategorii drogi wojewódzkiej o kwotę 60 000 zł,
 - zadanie Budowa trasy średnicowej - I etap od ul. Toruńskiej o kwotę 132 000 zł,
 - zadanie Rozbudowa sieci komunikacyjnej dróg rowerowych na terenie miasta o kwotę 252 000 zł,

Rozdział 60016 Drogi publiczne gminne:

 - zadanie Budowa ul. Papieżka od ul. Zielnej do Al. Kazimierza Wielkiego o kwotę 100 000 zł,
 - zadanie Przebudowa ul. Zachodniej wraz z budową kolektora deszczowego do rzeki Lubieńki o kwotę 1 600 000 zł,
 - zadanie Budowa drogi stanowiącej alternatywne połączenie osiedla Michelin z osiedlem Południe o kwotę 100 000 zł,
 - b) Dział 750 Administracja Publiczna,

Rozdział 75095 Pozostała działalność:

 - zadanie Ochrona i rozwój terenów zielonych we Włocławku, w tym: Rewaloryzacja Ogród na Pompcie o kwotę 993 000 zł,

Rozdział 75095 Pozostała działalność:

 - zadanie Ochrona i rozwój terenów zielonych we Włocławku, w tym utworzenie parku na Słodowie oraz rewaloryzacja zieleni Parku im. H. Sienkiewicza we Włocławku o kwotę 920 000 zł,
 - c) Dział 801 Oświata i wychowanie,

Rozdział 80101 Szkoły podstawowe:

- zadanie Budowa kompleksu sportowego przy Szkole Podstawowej nr 23 o kwotę 637 000 zł

Rozdział 80195 Pozostała działalność:

- zadanie Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej – oświatowych na terenie miasta Włocławek o kwotę 947 000 zł, w tym:
 - Termomodernizacja budynków oświaty na terenie miasta Włocławek - etap III - Zespół Szkół nr 3, Zespół Szkół nr 3 z oddziałem przedszkolnym, Przedszkole Publiczne nr 8 i 35, Gimnazjum nr 9, Centrum Kształcenia Praktycznego o kwotę 140 000 zł,
 - Termomodernizacja budynków oświaty na terenie miasta Włocławek - etap IV - Zespół Szkół Budowlanych o kwotę 463 000 zł,
 - Modernizacja budynków wraz z wyposażeniem Centrum Kształcenia Praktycznego we Włocławku przy ul. Ogniowej 2 o kwotę 344 000 zł.

d) Dział 855 Rodzina,

Rozdział 85595 Pozostała działalność:

- zadanie Budowa, rozbudowa, adaptacja i wyposażenie pomieszczeń pod funkcje placówek opiekuńczo - wychowawczych (14-tki) o kwotę 1 600 000 zł.

e) Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska,

Rozdział 90095 Pozostała działalność:

- zadanie Zagospodarowanie terenu pod budowę placu rekreacyjno - wypoczynkowego wraz z budową placu zabaw na terenie miasta o kwotę 250 000 zł.

f) Dział 926 Kultura fizyczna,

Rozdział 92601 Obiekty sportowe:

- zadanie Przebudowa i rozbudowa basenu Ośrodka Sportu i Rekreacji przy ul. Chopina 10 o kwotę 700 000 zł,

ze względu na niezaplanowanie w budżecie odpowiedniej kwoty wydatków, zgodnie z udzielonym przez Radę Miasta Włocławek upoważnieniem do zaciągania przez Prezydenta Miasta Włocławek zobowiązań z tytułu przedsięwzięć wieloletnich.

- 2) planowanych wydatków z tytułu rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe ustalonej w § 14 ust. 2 pkt a) uchwały w kwocie 1 501 116 zł oraz w załączniku nr 2 do Uchwały w zakresie określającym wydatki budżetu z tytułu rezerwy ogólnej i celowej (dział 758, rozdział 75818).

ze względu na zaplanowanie rezerwy w wysokości niższej, niż wynikająca z obowiązujących przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

§ 2

1. ustala, że nieprawidłowości wskazane w § 1 niniejszej uchwały należy usunąć w terminie do 13 marca 2018 roku poprzez dokonanie zmian w budżecie Miasta Włocławek na 2018 r. polegających na:
 - 1) zaplanowaniu w budżecie wydatków określonych w § 1 pkt 1) niniejszej uchwały w wysokości umożliwiającej realizację przedsięwzięć wieloletnich.
 - 2) zwiększeniu planowanych wydatków z tytułu rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, wskazanej w § 1 pkt 2) niniejszej uchwały do wysokości określonej ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209 z późn. zm.).
2. Nieusunięcie powyższych nieprawidłowości przez Radę Miasta Włocławek w wyznaczonym przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy terminie spowoduje orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały w kwestionowanej części i ustalenie budżetu w tym zakresie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

Uzasadnienie

Rada Miasta Włocławek podjęła w dniu 16 stycznia 2018 roku uchwałę Nr XXXVII/1/2018 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Włocławek na 2018 rok. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku, w dniu 23 stycznia 2018 roku i była przedmiotem badania jej zgodności z prawem na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 21 lutego 2018 roku.

O terminie posiedzenia Kolegium Izby pismami z dnia 7 lutego 2018 roku o sygnaturze RIO-KA-4010-5-2/2018 i RIO-KA-4010-5-3/2018, został zawiadomiony Prezydent Miasta Włocławek i Przewodniczący Rady Miasta Włocławek. W posiedzeniu uczestniczyli i wyjaśnienia złożyli: Magdalena Korpolak-Komorowska – Zastępca Prezydenta Miasta ds. rozwoju i inwestycji, Janina Radzikowska – Skarbnik Miasta, Rafał Sobolewski – Przewodniczący Rady Miasta oraz upoważnieni przez Przewodniczącego Rady Miasta Radni Miasta Włocławek – Jarosław Chmielewski oraz Andrzej Pałucki.

Do podjętej uchwały budżetowej Miasta Włocławek na 2018 r. zastrzeżenia złożył Prezydent Miasta Włocławek (pisma o sygnaturze FN.PSB.0632.17.2018 z 22 stycznia 2018 roku i FN.PSB.0632.17.2.2018 z 2 lutego 2018 roku). W swych pismach Prezydent wniósł o wszczęcie postępowania nadzorczego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy w przedmiocie stwierdzenia nieważności postanowień uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Włocławek na 2018 rok w części dotyczącej wprowadzonych przez Radę Miasta zmian do projektu budżetu Miasta na 2018 rok z naruszeniem art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077). Zmiany wprowadzone przez Radę Miasta do projektu budżetu na 2018 r. polegały na:

1) zmniejszeniu wydatków na zadania własne o kwotę 8 741 000 zł, w tym:

a) wydatków inwestycyjnych w następujących działach, rozdziałach:

Dział 600 Transport i łączność,

Rozdział 60015 Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu:

- Budowa trasy średnicowej - I etap od ul. Toruńskiej o kwotę 132 000 zł,
- Rozbudowa sieci komunikacyjnej dróg rowerowych na terenie miasta o kwotę 252 000 zł
- Rozbudowa Al. Jana Pawła II we Włocławku w kategorii drogi wojewódzkiej o kwotę 60 000 zł,

Rozdział 60016 Drogi publiczne gminne:

- Budowa ul. Papieżka od ul. Zielnej do Al. Kazimierza Wielkiego o kwotę 100 000 zł,
- Przebudowa ul. Zachodniej wraz z budową kolektora deszczowego do rzeki Lubieńki o kwotę 1 600 000 zł,
- Budowa drogi stanowiącej alternatywne połączenie osiedla Michelin z osiedlem Południe o kwotę 100 000 zł,

Rozdział 60017 Drogi wewnętrzne:

- Budowa dróg wewnętrznych o kwotę 350 000 zł,

Dział 750 Administracja Publiczna,

Rozdział 75095 Pozostała działalność:

- Ochrona i rozwój terenów zielonych we Włocławku, w tym: Rewaloryzacja Ogród na Pompce o kwotę 993.000 zł,

Rozdział 75095 Pozostała działalność:

- Ochrona i rozwój terenów zielonych we Włocławku, w tym utworzenie parku na Słodowie oraz rewaloryzacja zieleni Parku im. H. Sienkiewicza we Włocławku o kwotę 920 000 zł,

Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,

Rozdział 75416 Straż gminna (miejska):

- Zakup samochodu Peugeot BOXER z zabudową ekologiczną pozostałe środki warunkujące zakup należy pozyskać z zewnętrznych źródeł o kwotę 100 000 zł.

Dział 801 Oświata i wychowanie,

Rozdział 80101 Szkoły podstawowe:

- Budowa kompleksu sportowego przy Szkole Podstawowej nr 23 o kwotę 637 000 zł,

Rozdziale 80195 Pozostała działalność:

- Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej - oświatowych na terenie miasta Włocławek o kwotę 947 000 zł, w tym:
- Termomodernizacja budynków oświaty na terenie miasta Włocławek - etap III - Zespół Szkół nr 3, Zespół Szkół nr 3 z oddziałem przedszkolnym, Przedszkole Publiczne nr 8 i 35, Gimnazjum nr 9, Centrum Kształcenia Praktycznego o kwotę 140 000 zł,
- Termomodernizacja budynków oświaty na terenie miasta Włocławek - etap IV - Zespół Szkół Budowlanych o kwotę 463 000 zł,
- Modernizacja budynków wraz z wyposażeniem Centrum Kształcenia Praktycznego we Włocławku przy ul. Ogniewej 2 o kwotę 344 000 zł,

Dział 855 Rodzina,

Rozdział 85595 Pozostała działalność:

- Budowa, rozbudowa, adaptacja i wyposażenie pomieszczeń pod funkcje placówek opiekuńczo-wychowawczych (14-cki) o kwotę 1 600 000 zł,

Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska,

Rozdział 90095 Pozostała działalność:

- Zagospodarowanie terenu pod budowę placu rekreacyjno-wypoczynkowego wraz z budową placu zabaw na terenie miasta przy ul. Kościuszki 12 o kwotę 250 000 zł. (wniosek o zmniejszenie o 400 000 zł - w planie na to zadanie zaplanowana jest kwota 250 000 zł),

Dział 926 Kultura fizyczna,

Rozdział 92601 Obiekty sportowe:

- Przebudowa i rozbudowa basenu Ośrodka Sportu i Rekreacji przy ul. Chopina 10 o kwotę 700 000 zł,

b) wydatków bieżących w następujących działach i rozdziałach:

Dział 750 Administracja publiczna,

Rozdział 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego o kwotę 200 000 zł,

Rozdział: 75058, 75075, 75095,

Dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska,

Rozdział 90095 Pozostała działalność:

- Wspieranie rozwoju gospodarczego, promocja miasta - o kwotę 300 000 zł.

Dział 758 Różne rozliczenia,

Rozdział 75818 Rezerwy ogólne i celowe:

- rezerwy ogólne i celowe o kwotę 1 700 000 zł.

2) zwiększeniu wydatków na zadania własne o kwotę 7 541 000 zł, w tym:

a) Wydatków inwestycyjnych w następujących działach, rozdziałach:

Dział 600 Transport i łączność,

Rozdział 60004 Lokalny transport zbiorowy:

- Wiaty przystankowe na terenie miasta o kwotę 50 000 zł,

Rozdział 60016 Drogi publiczne gminne:

- Modernizacja chodnika od ul. Mickiewicza do MZOZ o kwotę 40 000 zł,
- Budowa ulicy Jodłowej i Brzozowej - zatoki parkingowe o kwotę 450 000 zł,
- Przebudowa ulicy Sadowej o kwotę 200 000 zł,
- Połączenie budowa ul. Cienistej od Łubinowej do Brzezinowej o kwotę 500 000 zł,
- Próg zwalniający w Michelinie przy ul. Kościelnej o kwotę 10 000 zł,
- Budowa chodników- budowa części chodnika w ciągu ul. Mazowieckiej /prawa strona w kierunku ul. Kujawskiej/ o kwotę 50 000 zł,
- Budowa chodników - budowa chodnika w ulicy Płowieckiej o kwotę 150 000 zł,
- Budowa parkingów na terenie miasta - budowa parkingu w ulicy Planty jako przedłużenie istniejącego parkingu ziemnego przy ogrodach działkowych w kierunku do ul. Kaliskiej o kwotę 150 000 zł,

Rozdział 60017 Drogi wewnętrzne:

- Budowa fragmentu ulicy gruntowej - od ulicy Dziewińskiej w kierunku komunalnych budynków mieszkalnych Dziewińska 13A i budynku mieszkalnego komunalnego Dziewińska 11c z uwzględnieniem miejsc parkingowych o kwotę 180 000 zł,
- Przebudowa drogi wewnętrznej - dojazdowej wraz z istniejącymi miejscami parkingowymi od ul. Dziewińskiej wzdłuż budynku komunalnego Dziewińska 11 o kwotę 220 000 zł,
- Modernizacja drogi do Przedszkola Publicznego nr 30 o kwotę 300 000 zł,
- Budowa chodników na ulicy Filtrowej o kwotę 200 000 zł,
- Parking przy ul. Hożej o kwotę 600 000 zł,
- Modernizacja ul. Energetyków I etap o kwotę 600 000 zł,

Dział 700 Gospodarka mieszkaniowa,

Rozdział 70095 Pozostała działalność:

- Modernizacja budynków mieszkalnych o kwotę 800 000 zł,

Dział 710 Działalność usługowa,

Rozdział 71035 Cmentarze:

- Budowa alejek na Cmentarzu Komunalnym o kwotę 300 000 zł,
- Monitoring mobilny na Cmentarzu Komunalnym o kwotę 200 000 zł,

Dział 750 Administracja publiczna,

Rozdział 75023 Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu):

- nowe zadanie inwestycyjne pn. Przebudowa budynku Urzędu Miasta ul. Kościuszki 12 o kwotę 250 000 zł,

Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,

Rozdział 75405 Komendy powiatowe Policji:

- zakup sprzętu do testów narkotykowych o kwotę 50 000 zł,

Dział 801 Oświata i wychowanie,

Rozdział 80101 Szkoły podstawowe:

- Dokumentacja projekt + sala gimnastyczna przy Zespole Szkół nr 8 I etap o kwotę 1 100 000 zł,
- Modernizacja wejścia do budynku od boiska Szkoły Podstawowej nr 2 o kwotę 31 000 zł,

Rozdział 80102 Szkoły podstawowe specjalne:

- Budowa mini stadionu przy Zespole Szkół nr 3 I etap o kwotę 500 000 zł,

Rozdział 80104 Przedszkola:

- Przedszkole Publiczne nr 35 - Plac zabaw atestowany o kwotę 250 000 zł,

Dział 851 Ochrona zdrowia,

Rozdział 85111 Szpitale ogólne:

- Zakup sprzętu dla Szpitala Wojewódzkiego – dotacja o kwotę 250 000 zł,

Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska,

Rozdział 90015 Oświetlenie ulic, placów i dróg:

- Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców poprzez wybudowanie oświetlenia LED chodnika od ul. Kaliska - Dziewińska 9b w oparciu o posiadaną - wykonaną w 2017 roku dokumentację o kwotę 80 000 zł,

Rozdział 90095 Pozostała działalność:

- Elementy małej architektury - 40 szt. ławek Śródmieście o kwotę 30 000 zł.

b) Wydatków bieżących w następujących działach i rozdziałach:

Dział 926 Kultura fizyczna,

Rozdział 92605 Zadania w zakresie kultury fizycznej:

- Środki na sport kwalifikowany z przeznaczenie dla profesjonalnych drużyn działających na terenie naszego miasta o kwotę 1 200 000 zł,

Dział 801 Oświata i wychowanie:

- Na podwyżki dla pracowników administracji szkół i przedszkoli o kwotę 850 000 zł.

Dział 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego:

- Na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników biblioteki o kwotę 150 000 zł.

W pismach przekazanych Izbie zawarto obszerną korespondencję Prezydenta z komisjami Rady prowadzoną w trakcie prac nad projektem uchwały budżetowej. Z materiału tego wynika, że Prezydent wskazywał radnym na konieczność – ze względu na zawarte umowy i otrzymane decyzje – realizacji zaproponowanych w projekcie uchwały budżetowej wydatków.

Wszystkie wskazane powyżej zmiany wprowadzone przez Radę Miasta zostały negatywnie zaopiniowane przez Prezydenta i na piśmie wraz z uzasadnieniem zgłoszone Radzie na sesji w dniu 19 grudnia 2017 roku (jak też ustnie w dniu 16 stycznia 2018 r.). Prezydent w uzasadnieniu swojego stanowiska w stosunku do wszystkich wniosków zaproponowanych przez: Klub Radnych niezależnych, Klub Radnych SLD i Klub Radnych PIS (a następnie w większości zaakceptowanych przez Radę Miasta) zgody na wnioskowane zmiany nie wyraził argumentując, że:

- zadania te znajdują się w wykazie przedsięwzięć wieloletnich, na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych są podpisane umowy, a brak zabezpieczenia w budżecie środków narazi Miasto na straty. Wobec skutecznie zawartych umów wykonawca będzie miał roszczenia w stosunku do inwestora, których może dochodzić na drodze sądowej. A zatem mimo zmniejszenia planowanych wydatków majątkowych z budżetu zostaną poniesione wydatki przekraczające uchwalone limity co najmniej w wysokości 3 871 598 zł,
- Rada Miasta zmniejszając limity wydatków zmniejszyła m.in. wydatki na zadaniach realizowanych przy udziale środków zewnętrznych, w tym wymienionych w art. 5 ust 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zmniejszenie planowanych wydatków na tych zadaniach narazi Miasto na straty z tytułu zaciągniętych zobowiązań i zmniejszy dochody z dotacji unijnych zaplanowanych jako refundacja poniesionych kosztów. Zgodnie z umowami o dofinansowaniu projektów, warunkiem rozliczenia wydatków jest załączenie do wniosku o płatność kopii faktur oraz oznaczonych datami kopii wyciągów bankowych. Dokonanie wydatku na podstawie orzeczenia sądu (na skutek zgłaszania roszczeń wykonawcy) nie jest wydatkiem kwalifikowanym, dlatego Urząd Miasta nie otrzyma zwrotu poniesionych wydatków w stopniu w jakim te wydatki podlegają refundacji w konsekwencji zmniejszając prognozowane dochody co najmniej o kwotę 3 290 176 zł,
- Rada Miasta ujęła w budżecie nowe tytuły na kwotę 7 541 000 zł. W związku z tym, w ocenie Prezydenta Miasta Włocławek, pomimo zmniejszenia limitów wydatków na poszczególnych zadaniach na kwotę 8 741 000 zł, wydatki budżetu zwiększą się o kwotę 2 671 598 zł, ponieważ brak środków w wysokości zaciągniętych zobowiązań narazi Miasto na poniesienie znacznie większych wydatków związanych z zaspokojeniem roszczeń wykonawców oraz poniesieniu ewentualnych kosztów sądowych i egzekucyjnych,

- zmiana przeznaczenia środków majątkowych na bieżące niezależnie od narażenia budżetu na straty wynikające z braku środków na realizację zobowiązań, zmniejszenie dochodów z tytułu dotacji unijnych, pogorszy relacje między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi,
- rezygnacja z zadania ujętego w budżecie obywatelskim na wniosek mieszkańców podważa ideę budżetu obywatelskiego,
- w ocenie Prezydenta rezerwy są niezbędne i tworzone na nieprzewidziane wydatki, których na etapie tworzenia budżetu nie można przewidzieć.
- zwiększenie wydatków o kwotę 2 671 598 zł przy jednoczesnym zmniejszeniu dochodów o kwotę 3 290 176 zł zwiększy deficyt budżetu Miasta o kwotę 5 961 176 zł.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy badając przedmiotową uchwałę zapoznało się: z porządkiem obrad XXXVII sesji Rady Miasta Włocławek, wyciągiem z projektu protokołu nr XXXVII/17/18 z przebiegu sesji Rady Miasta Włocławek z dnia 19 grudnia 2017 r. i z dnia 16 stycznia 2018 r. Kolegium Izby wzięło pod uwagę postanowienia uchwały nr XLV/193/10 Rady Miasta Włocławek z 30 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Włocławek, uchwałę Nr XXI/134/2012 Rady Miasta Włocławek z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia statutu Miasta Włocławek oraz informacje przekazane przez Prezydenta w wyżej wymienionych pismach. Kolegium Izby wysłuchało również wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli organów Miasta obecnych na posiedzeniu Kolegium. Wyjaśnienia te dotyczyły przede wszystkim przebiegu procedowania nad uchwałą budżetową Miasta Włocławek na 2018 rok – potwierdziły one ustalenia wynikające z pozostałych, wyżej wymienionych dokumentów. W wyniku powyższego Kolegium stwierdziło, co następuje:

Z treści art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) wynika, że stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa. Za ukształtowaną linię orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy przyjąć, iż do rodzajów naruszeń przepisów, skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m. in. uchwalanie budżetu gminy. W myśl art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych przygotowanie projektu uchwały budżetowej, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast, w świetle art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Z przepisu art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że w uchwale budżetowej określa się łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych, przy czym należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy o finansach publicznych do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wydatkowanie środków publicznych jest jednym z procesów związanych z ich rozdysponowaniem. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera definicji wydatku publicznego, stanowiąc w art. 44 ust. 1, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w

planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2), z uwzględnieniem zasad dokonywania wydatków, tj.:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z kolei z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zasada ta będzie jednak niewykonalna w przypadku kiedy odpowiednie wydatki nie zostaną zaplanowane w budżecie, w wysokości zapewniającej realizację postanowień zawartych umów - uniemożliwi to organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązanie się z zawartych umów na wymienione zadania.

Zgodnie z zapisami art. 231 ustawy o finansach publicznych:

1. Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia.
2. Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie.
3. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy 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.

Kluczowe dla oceny zgodności z prawem zapisów uchwały budżetowej Miasta Włocławek na 2018 rok są zapisy ustawy o finansach publicznych w zakresie wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych jednym z elementów uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest wykaz przedsięwzięć wieloletnich, które dana jednostka samorządu terytorialnego zamierza realizować. Taki wykaz przedsięwzięć corocznie ustalała Rada Miasta Włocławek. Fakultatywną częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej mogą być upoważnienia, o których mowa w art. 228 ustawy o finansach publicznych (w tym upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć wieloletnich). Uchwały Rady Miasta Włocławek dotyczące wieloletnich prognoz finansowych, pomimo częstych zmian, takie upoważnienia zawierały.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że zmniejszenie planu wydatków o kwotę 8 291 000 zł, ujętych w § 1 pkt 1) niniejszej uchwały może nie pozwolić na wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z zawartych już umów, do zawarcia których Prezydent Miasta został upoważniony przez Radę Miasta Włocławek. Stanowi to istotne naruszenie 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3 i art. 231 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (mając na uwadze, że Rada Miasta Włocławek wcześniej upoważniła Prezydenta Miasta Włocławek do zaciągnięcia wskazanych zobowiązań – a więc zawarcia w tym zakresie umów). Zgodnie ze wskazanymi przepisami wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wynikająca z tego przepisu zasada pierwszeństwa wydatków przeznaczonych na płatności wynikające z zaciągniętych zobowiązań w latach poprzednich, zdaniem Kolegium nie została zrealizowana.

Rada Miasta Włocławek w uchwałach w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej w latach 2016 - 2017 (i 2018) w § 4 pkt 1 uchwały upoważniła Prezydenta Miasta m.in. do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć w granicach limitów kwot określonych na zobowiązania ujęte w załączniku nr 2 do uchwały i do zawierania w tym zakresie umów. Jeśli Rada Miasta nie postanowiła o zaniechaniu realizacji, wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięć, a wydatki w projekcie budżetu Miasta nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięć, to Rada nie może bez zgody Prezydenta, zmniejszyć wydatków zaplanowanych tak w projekcie jak i w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięć.

W ocenie Kolegium Izby każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Rada decydując o wysokości poszczególnych wydatków, a zwłaszcza wydatków wynikających z wcześniej podjętych zobowiązań, winna mieć na uwadze, że umowa cywilnoprawna stanowi czynność prawa wyrażającą zgodną wolę jej stron, co do ich postępowania i zachowania. Ponadto, umowa cywilnoprawna stanowi źródło zobowiązań o charakterze obligatoryjnym i wiąże strony, które ją zawarły. Oznacza to, że strony mają prawo oczekiwać od siebie takich zachowań, jakie określono umową. Niewykonanie umowy lub nierzetelne wykonanie umowy może również powodować odpowiedzialność odszkodowawczą strony, która się do tego przyczyniła.

Rada Miasta uchwalając budżet, jak również uchwalając w nim zmiany, powinna mieć na uwadze już zawarte umowy i uwzględnić ich niewątpliwy wpływ na sytuację finansową Miasta. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do dalece niekorzystnych konsekwencji finansowych dla Miasta i naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę sektora finansów publicznych.

Stwierdzić należy, że w obowiązującym porządku prawnym Rada nie powinna wprowadzać zmian powodujących naruszenie prawa, w tym jak wskazano powyżej niezaplanowania w budżecie odpowiedniej kwoty wydatków majątkowych z tytułu wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W ocenie Kolegium Izby stwierdzonym naruszeniom należy przypisać istotny charakter, z powodu na brak zabezpieczenia środków

finansowych umożliwiających terminowe regulowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Określenie kwot planowanych wydatków na płatności wynikające z zaciągniętych zobowiązań na zadania inwestycyjne jest niezbędne dla przypisania uchwaleniu budżetowej waloru podstawy gospodarki finansowej, która wyznacza normy działania dla organu wykonawczego.

Mając na uwadze przedstawiony stan prawny oraz faktyczny (w tym zapisy uchwał Rady Miasta w sprawie wieloletnich przedsięwzięć finansowych) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uznało jednocześnie, że na realizację zadań inwestycyjnych pn.: „Zakup samochodu Peugeot BOXER z zabudową ekologiczną” i „Budowa dróg wewnętrznych droga do działkowców Południe Włocławek” (zadanie w ramach budżetu obywatelskiego) Rada Miasta miała prawo zmniejszyć środki zaplanowane na ich wykonanie. Rada Miasta miała prawo również zmniejszyć rezerwę ogólną i rezerwy celowe, a środki te przeznaczyć na wzrost wynagrodzeń wybranej grupie pracowników.

Jednocześnie Organ nadzoru nie stwierdził istotnego naruszenia przepisów dotyczących procedury uchwalania budżetu.

Ponadto, Kolegium Izby wskazuje, że zaplanowana po stronie wydatków w kwocie 1 501 116 zł rezerwa na realizację zadań Miasta z zakresu zarządzania kryzysowego jest niższa, niż wynikająca z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przepis ten stanowi, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu". Utworzona w uchwale budżetowej Miasta Włocławek rezerwa z zakresu zarządzania kryzysowego nie spełnia powyższego wymogu. Według ustaleń Kolegium Izby wysokość rezerwy kryzysowej wynosi bowiem 0,49 % wydatków, o których mowa w powyższym przepisie, podczas gdy wysokość tej rezerwy (w stosunku do planowanych wydatków) winna wynosić co najmniej 1 505 366 zł. W związku z powyższym w § 14 ust. 2 pkt a) uchwały oraz w załączniku nr 2 do uchwały budżetowej w dziale 758, rozdziale 75818 należy dokonać zwiększenia kwoty wydatków budżetu w zakresie ww. rezerwy celowej do wysokości określonej ustawą o zarządzaniu kryzysowym.

Dokonując powyższych ustaleń, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uwzględniło fakt, że postępowanie w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Miasta Włocławek, wykazało istotne rozbieżności organów Miasta w zakresie kształtowania wydatków bieżących i inwestycyjnych, które należy rozstrzygnąć we własnym zakresie w drodze stosownych zmian w budżecie. W zakresie zwiększenia w stosunku do projektu budżetu przez Radę Miasta planu wydatków na poszczególne nowe zadania inwestycyjne (bez wskazania źródeł pokrycia) usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości powinno nastąpić poprzez przyjęcie przez organ stanowiący wielkości wydatków na poszczególne zadania wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania. Ponadto niezależnie od powyższego, Kolegium wskazuje na konieczność wyeliminowania niespójności pomiędzy zapisami uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planu wydatków na realizację przedsięwzięć.

Wskazane przez Kolegium Izby w postępowaniu nadzorczym nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia, zawieszają – stosownie do postanowień art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) – 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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy informuje jednocześnie, że Rada Miasta Włocławek powinna dostosować kwestionowaną uchwałę do obowiązującego prawa w terminie do dnia 13 marca 2018 roku (do tego dnia uchwała Rady Miasta Włocławek powinna zostać doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy).

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz

