

**UCHWAŁA Nr 1578/16**  
**z dnia 31 marca 2016 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**w składzie:**

Przewodniczący:	Stanisław Srocki
Członkowie:	Beata Chmielewska
	Paweł Gałko
	Katarzyna Gawrońska
	Agnieszka Gerasimiuk
	Anna Ostrowska
	Aleksander Piszczatowski
	Dariusz Renczyński
	Joanna Salachna
	Marcin Tyniewicki
	Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 1 – 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.)

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr XX/83/16 Rady Miasta Sejny z dnia 28 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2016 oraz uchwały Nr XXIII/95/16 Rady Miasta Sejny z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Sejny na 2016 rok

**postanawia:**

**I. Uznać, że:**

- 1) uchwała Nr XX/83/16 Rady Miasta Sejny z dnia 28 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2016, w zakresie ustanowienia rezerwy oświatowej w kwocie 60 000 zł (zarachowanej do rozdziału 75818 Rezerwy ogólne i celowe, paragrafu 481 Rezerwy) oraz planu wydatków majątkowych na zadania inwestycyjne w kwocie 280 320 zł (przyjętego w rozdziałach 70095 Pozostała działalność, 90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód oraz 9002 Gospodarka odpadami, paragrafach 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), została podjęta z naruszeniem art. 222 ust. 2 pkt 1, art. 233 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) w zw. z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z postanowieniami uchwały Nr XVIII/91/12 Rady Miasta Sejny z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Miasta Sejny – i w związku z tym stwierdzić nieważność uchwały budżetowej w wymienionej części;
- 2) uchwała Nr XXIII/95/16 Rady Miasta Sejny z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Sejny na 2016 rok, w zakresie ustanowienia rezerwy

oświatowej w kwocie 80 000 zł (zarachowanej do rozdziału 75818 Rezerwy ogólne i celowe, paragrafu 481 Rezerwy) oraz planu wydatków majątkowych na zadania inwestycyjne w kwocie 260 320 zł (przyjętego w rozdziałach 70095 Pozostała działalność, 90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód, paragrafach 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), została podjęta z naruszeniem art. 222 ust. 2 pkt 1, art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) w zw. z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z postanowieniami uchwały Nr XVIII/91/12 Rady Miasta Sejny z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Miasta Sejny (ze zm.) – i w związku z tym stwierdzić nieważność uchwały zmieniającej budżet w wymienionej części;

**II. Ustalić budżet miasta Sejny na 2016 rok w części dotkniętej nieważnością w sposób następujący:**

- 1) Ustalić plan wydatków w paragrafie 2540 Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty:
  - w rozdziale 80101 Szkoły Podstawowe w kwocie 785 000 zł,
  - w rozdziale 80104 Przedszkola w kwocie 257 880 zł,
  - w rozdziale 80110 Gimnazja w kwocie 400 000 zł.
- 2) Ustalić rezerwę celową z przeznaczeniem na wydatki majątkowe w kwocie 260 320 zł w rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, paragrafie 6800 Rezerwy na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

#### Uzasadnienie

Budżet miasta Sejny na 2016 rok został przyjęty uchwałą Nr XX/83/16 Rady Miasta Sejny z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2016, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół Zamiejscowy w Suwałkach w dniu 4 lutego 2016 r. Równolegle, w tym samym dniu, do RIO w Białymstoku wpłynęło pismo Burmistrza Miasta Sejny, określone jako skarga, w którym skarżący stwierdził, że Rada Miasta uchwalając budżet na 2016 r. naruszyła jego kompetencje do wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Burmistrz wskazał w piśmie na zmiany dokonane przez Radę w stosunku do przedłożonego na sesję projektu uchwały budżetowej, z którymi się nie zgadza i których nie akceptuje. Podniósł, że w uchwale Nr XVIII/91/12 Rady Miasta Sejny z dnia 12 czerwca 2012 r. określającej program postępowania naprawczego nie przewiduje się realizacji zadań inwestycyjnych w latach 2013-2022 (w oparciu o ten program gmina uzyskała pożyczkę z budżetu państwa). Wskazał też, że kondycja finansowa miasta uniemożliwia realizację nowych inwestycji planowanych przez Radę oraz zaznaczył, że wbrew jego woli Rada dokonała zmniejszenia wydatków na zadanie pn. Rekultywacja składowiska odpadów komunalnych położonego we wsi Konstantynówka, co w efekcie zniweczy możliwość umorzenia na kwotę 210 320 zł pożyczki zaciągniętej w WFOŚiGW. W skardze organ wykonawczy zakwestionował także dokonanie przez Radę przeniesienia środków zaplanowanych na dotacje podmiotowe dla podmiotów prowadzących niepubliczne szkoły w Sejnach i stworzenie rezerwy celowej na oświatę, podczas gdy z ustaleń kompleksowej kontroli gospodarki finansowej miasta przeprowadzonej przez RIO wynika, że miasto nie wypłacało w latach 2010-2015 pełnych kwot dotacji należnych z mocy prawa niepublicznym jednostkom oświatowym. Nieprawidłowości w zakresie przekazywania dotacji, jak podniósł skarżący, mogły też wystąpić w latach 2006-2010.

Na posiedzeniu w dniu 17 lutego 2016 r., mając na uwadze podjętą uchwałę budżetową, zarzuty stawiane tej uchwale przez organ wykonawczy (projektodawcę), a także inne zgromadzone materiały (w szczególności wyjaśnienie Przewodniczącego Rady Miasta z dnia 12 lutego 2016 r. w kwestii zmian w programie naprawczym oraz braku zgody Ministra Finansów na realizację inwestycji nieprzewidzianych w programie naprawczym oraz pisma Ministerstwa Finansów Departamentu Gwarancji i Poręczeń z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie interpretacji zapisów programu naprawczego), Kolegium Izby uznało, że uchwała budżetowa na 2016 rok została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, wymagającym wszczęcia procedury określonej art. 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.; dalej u.r.i.o.). W uchwale Nr 1129/16 z dnia 17 lutego 2016 r. wzywającej do usunięcia nieprawidłowości Kolegium Izby wskazało naruszenie art. 233 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej u.f.p.) w zw. z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.; dalej u.s.g.) poprzez złamanie zasady wyłączności inicjatywy uchwałodawczej przypisanej organowi wykonawczemu, tj. poprzez zmniejszenie planowanych wydatków na dotacje dla niepublicznych jednostek systemu oświaty o 70 000 zł i przeniesienie tych środków w planie na wydatki inwestycyjne oraz na nowoutworzoną rezerwę celową na oświatę, co w tym zakresie stanowi także naruszenie art. 222 ust. 2 pkt 1 u.f.p. Organ nadzoru zarzucił też podjęcie uchwały budżetowej wbrew postanowieniom uchwały Rady Miasta nr XVIII/91/12 z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Miasta Sejny, stanowiącego podstawę do przyznania przez Ministra Finansów pożyczki z budżetu państwa w dniu 27 sierpnia 2012 r., poprzez zaplanowanie w budżecie 2016 r. wydatków na inwestycje w kwocie 280 320 zł. W związku z tym Kolegium Izby wezwało Radę Miasta do: - dokonania w przedstawionym zakresie odpowiednich zmian w uchwale budżetowej, w tym m.in. poprzez dostosowanie jej zapisów do obowiązującego programu naprawczego lub zmiany programu naprawczego i uzyskania zgody pożyczkodawcy na realizację inwestycji; - dostarczenia stosownej uchwały do RIO w Białymstoku w terminie do dnia 24 marca 2016 r.

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Kolegium Izby wskazało, że zaplanowane w budżecie miasta Sejny na 2016 rok wydatki na zadania inwestycyjne (dział 700, rozdział 70095, paragraf 6050 – 30 000 zł z przeznaczeniem na zakup kontenerów mieszkalnych; dział 900, rozdział 90001, paragraf 6050 – 100 000 zł z przeznaczeniem na uzbrojenie terenów inwestycyjnych pod Podstrefę Specjalnej Suwalskiej Strefy Ekonomicznej w Sejnach w kanalizację sanitarną i wodociągową wraz z opracowaniem dokumentacji technicznej; dział 900, rozdział 90002, paragraf 6050 – 150 320 zł z przeznaczeniem na rekultywację składowiska odpadów komunalnych położonego we wsi Konstantynówka) stoją w sprzeczności z postanowieniami obowiązującego programu naprawczego finansów miasta Sejny. W uchwale z 12 czerwca 2012 r. Rady Miasta wprowadzającej program naprawczy, w części II programu – *Plan konkretnych przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania oraz efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych* zawarto zapis o ograniczeniu zadań inwestycyjnych do 12 000 zł w roku 2012 i nie zaplanowano zadań inwestycyjnych w latach następnych. Jak przy tym wynika z informacji pozyskanej od Przewodniczącego Rady Miasta Sejny w trybie art. 88 u.s.g. (wpływ do RIO w Białymstoku w dniu 15 lutego 2016 r.) Rada uchwalała Nr XVII/68/15 z dnia 11 grudnia 2015 r. dokonała zmian w programie naprawczym finansów Miasta Sejny, które dotyczyły wydłużenia czasu pracy oświetlenia ulicznego w godzinach nocnych ze względu na bezpieczeństwo mieszkańców, przy czym nie przewidziano wydatków majątkowych, oraz że Rada nie dysponuje zgodą Ministra Finansów na realizację inwestycji nieprzewidzianych w programie naprawczym z 2012 roku. Zgodnie z art. 224 u.f.p. podstawą ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa jest realizacja programu

postępowania naprawczego. Analiza tego programu powinna wskazywać na to, że w stopniu wysoce prawdopodobnym: nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244 ustawy na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami. Tak uwarunkowany program postępowania naprawczego w kształcie przedstawionym Ministerstwu Finansów dał podstawę do udzielenia miastu pożyczki na określonych w umowie warunkach. Zgodnie zaś z zapisami § 8 umowy pożyczki, w przypadku wstrzymania lub zaniechania realizacji programu naprawczego, na który udzielono pożyczki, lub jego istotnej zmiany, mającej negatywny wpływ na prowadzone postępowanie naprawcze, pożyczkodawca może w drodze jednostronnego, pisemnego oświadczenia woli rozwiązać umowę pożyczki. Rozwiązanie umowy skutkować będzie koniecznością jednorazowego uregulowania pozostającej do spłaty kwoty pożyczki. Zwraca na to uwagę Ministerstwo Finansów w piśmie DG1.4781.44.2015 z dnia 15 lipca 2015 r. kierowanym do Burmistrza Miasta Sejny, w którym jednocześnie stwierdza, że właśnie zapisy § 8 umowy pożyczki wskazują na to, że realizacja wydatków inwestycyjnych wbrew zapisom programu naprawczego może stanowić przesłankę wypowiedzenia umowy pożyczki. Ponadto w piśmie Ministerstwo Finansów stwierdza, że *zgodnie z dotychczas stosowaną praktyką akceptowalnymi dla Pożyczkodawcy wydatkami inwestycyjnymi wprowadzonymi do programów naprawczych, po udzieleniu pożyczki z budżetu państwa, są wydatki inwestycyjne na zadania niezbędne do prawidłowej realizacji obligatoryjnych zadań jednostki, inwestycje rozpoczęte i kontynuowane w latach następnych lub inwestycje ze znacznym udziałem dofinansowania*. Końcowo w piśmie stwierdza się, że w celu uniknięcia realizacji ww. przesłanki rozwiązania umowy pożyczki, projekt zmiany programu naprawczego powinien zostać poddany ocenie pożyczkodawcy. Biorąc to pod uwagę Kolegium RIO postanowiło wezwać Radę Miasta do dostosowania zapisów uchwały budżetowej do obowiązującego programu naprawczego lub zmiany programu naprawczego i uzyskania zgody pożyczkodawcy na realizację inwestycji.

Dokonane przez Radę Miasta zmiany, polegające na zmniejszeniu kwoty 70 000 zł (w dziale 801, w paragrafie 2540, w rozdziałach: 80101 o 10 000 zł, 80104 o kwotę 30 000 zł, 80110 o kwotę 30 000 zł) przewidzianej na dotowanie szkół niepublicznych funkcjonujących na terenie miasta, zdaniem Kolegium Izby, naruszają art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a stworzenie rezerwy celowej na oświatę w kwocie 60 000 zł dodatkowo jest niezgodne z art. 222 ust. 2 pkt 1 u.f.p. Za wykonywanie budżetu odpowiadana organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego i to on posiada wiedzę na temat wydatków koniecznych, które powinny się znaleźć w budżecie i których niewykonanie narazi gminę na konsekwencje zapłacenia odsetek lub zaciągania dodatkowych zobowiązań. Dlatego ustawy dają wyłączne prawo do proponowania projektu uchwały budżetowej organowi wykonawczemu. Sytuacja miasta Sejny w zakresie dotowania niepublicznych placówek oświatowych jest trudna ze względu na ustalenia kontroli RIO i konieczność uregulowania co najmniej 945 973,77 zł należności z tytułu nieprawidłowo wypłacanych dotacji w poprzednich latach. Utworzenie rezerwy celowej na oświatę nie znajduje podstaw, bowiem rezerwy celowe mogą być tworzone na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie Kolegium uznało działania Rady Miasta za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami i postanowiło o wezwaniu Rady Miasta do dokonania odpowiednich zmian uchwały budżetowej.

W odpowiedzi na wezwanie Kolegium Izby w trybie art. 12 ust. 1 u.r.i.o. Rada Miasta Sejny podjęła w dniu 23 marca 2016.r uchwałę Nr XXIII/95/16 w sprawie zmian w budżecie

Miasta Sejny na 2016 rok, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 marca 2016 r. Przyjęte tą uchwałą zmiany w stosunku do treści pierwotnej uchwały budżetowej polegały na ustanowieniu rezerwy celowej *z przeznaczeniem na oświatę* w wysokości 80 000 zł (wzrost rezerwy o 20 000 zł), przeniesieniu kwoty 5 000 zł z rozdz. 70004, par. 4400 do rozdz. 75404, par. 2300 (zgodnie z przedłożeniem projektu Burmistrza) oraz ustanowieniu wydatków majątkowych na kwotę 260 320 zł, z przeznaczeniem na zadania inwestycyjne polegające na zakupie kontenerów mieszkalnych za kwotę 30 000 zł (rozdz. 70095, par. 6050) oraz wykonaniu projektu technicznego kanalizacji ul. Marchlewskiego i przyległych za kwotę 230 320 zł (rozdz. 90001, par. 6050).

W związku z tą uchwałą, w dniu 24 marca 2016 r. wpłynęła do RIO *Skarga Burmistrza Miasta Sejny* (pismo datowane na dzień 23 marca 2016 r.), w którym Burmistrz podniósł, że zmiany wprowadzone przez Radę Miasta Sejny do projektu uchwały w sprawie zmian w budżecie miasta na 2016 rok zostały przeprowadzone przy jego sprzeciwie, nie były one objęte jego inicjatywą i nie uzyskały jego zgody. Organ stanowiący, zdaniem skarżącego, naruszył tym samym art. 240 ust. 2 w zw. z art. 233 pkt 1 u.f.p. oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 i art. 33 ust. 1, 3, 5 u.s.g. W rozwinięciu Burmistrz wskazał, że Rada Miasta nie przyjęła w podjętej uchwale zadania inwestycyjnego zawartego w projekcie uchwały zmieniającej, dotyczącego modernizacji oświetlenia ulicznego o wartość 210 320 zł (rozdz. 90015, par. 6050), która miałaby być wykonana w ciężar pożyczki z WFOŚiGW (zadanie to miało zastąpić planowane w pierwotnej uchwale budżetowej wykonanie ze środków budżetu rekultywacji wysypiska odpadów komunalnych). Niewykonanie tej inwestycji uniemożliwi uzyskanie ostatecznego umorzenia pożyczki i konieczność zwrotu środków na rachunek Funduszu wraz z odsetkami. W zamian Rada wprowadziła wydatek inwestycyjny dotyczący wykonania projektu technicznego kanalizacji, który to projekt jest niemożliwy do zrealizowania bez pozyskania kwot przekraczających możliwości kredytowe miasta lub bez pozyskania dofinansowania zewnętrznego (w załączeniu przedłożono kopię kosztorysu inwestorskiego, z którego wynika m.in., że *roboty polegające na zakończeniu skanalizowania całego miasta Sejny i uzupełnienia w sieć wodociągową* szacowane są na wartość 19 022 666,17 zł brutto). Burmistrz wskazał też, że ponownie dokonano zmniejszenia dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych na łączną kwotę 70 000 zł (w stosunku do planu wydatków zawartego w jego projekcie), utworzono rezerwę oświatową na kwotę 80 000 zł, a także nie uchwalono przedłożonych zmian w zakresie zwiększenia wydatków na wynagrodzenia w podległych placówkach oświatowych o kwotę 50 000 zł. Skarżący wskazał, że podjęcie uchwały budżetowej i kreowanie zadań jest do wykonania w danym roku budżetowym należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego, jednakże odwołał się do treści art. 231 pkt 1 i art. 242 ust. 2 u.f.p. Pierwszy z powołanych przepisów przyznaje organowi wykonawczemu wyłączność inicjatywy sporządzenia projektu uchwały budżetowej, natomiast regulacja art. 240 ust. 2 wskazuje, zdaniem Burmistrza, że organ stanowiący może co prawda ustalić dochody i wydatki w innej wysokości niż to wynika z projektu, dokonywać przesunięć wydatków czy też kreować nowe zadania, *jednakże ciąży 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 deficytu i pokrycie zaciągniętych zobowiązań*. Ponadto Burmistrz ponownie przywołał wyniki kontroli RIO w kwestii nieprawidłowego wypłacania dotacji należnych niepublicznym jednostkom oświaty, a także podniósł, że Rada w dniu 23 marca 2016 r. *z pominięciem jakiegokolwiek procedury umożliwiającej Burmistrzowi Miasta zapoznanie się z projektem proponowanych zmian w budżecie* wprowadziła zmiany do przedstawionego przez Burmistrza projektu zmian w budżecie miasta Sejny na rok 2016.

Przed posiedzeniem Kolegium Izby wyznaczonym na 31 marca 2016 r. do organu nadzoru wpłynęło też (w dniu 25 marca 2016 r.) pismo Przewodniczącego Rady Miasta Sejny z dnia 23 marca 2016 r. W piśmie tym, w nawiązaniu do uchwały Nr 1129/16 Kolegium Izby z dnia 17 lutego 2016 r. dotyczącej naruszeń prawa w podjętej na 2016 rok uchwale budżetowej, w tym zgłoszonymi zmianami w projekcie budżetu przez Radę Miasta Sejny, Przewodniczący wskazuje, że *intencją Rady Miasta jest dbanie o oszczędne gospodarowanie finansami miasta będącego w trudnej sytuacji finansowej jak i możliwy jego rozwój*. Zdaniem Rady mają temu służyć następujące działania: - utworzenie rezerwy celowej wzorem roku ubiegłego (niekwestionowanej w poprzednim roku przez Kolegium RIO), za czym przemawiają też wyniki kontroli RIO wskazujące na niedopłatę dotacji dla placówek oświatowych z litewskim językiem nauczania, prowadzony w tym względzie audyt w Urzędzie Miasta oraz postępowanie wyjaśniające prokuratury; - Rada Miasta *przeanalizowała plan oraz wykonanie wydatków budżetowych za lata 2014-2015 oraz zaplanowane przez Burmistrza wydatki w budżecie miasta na 2016 rok w szkołach publicznych i niepublicznych miasta Sejny*, zestawione w formie tabeli, gdzie jasno jest widoczny duży wzrost planu wydatków budżetowych na 2016 rok w stosunku do wykonania wydatków budżetowych za 2015 rok, przy jednoczesnym zmniejszeniu od 01-09-2016 roku oddziałów szkolnych w szkołach publicznych. W kwestii zmian w budżecie w dziale 900 dotyczących ochrony środowiska Przewodniczący Rady poinformował, że zaplanowane środki będą wykorzystane na przygotowanie projektu technicznego kanalizacji ul. Marchlewskiego i przyległych, które były również planowane w budżecie na 2015 rok oraz pozytywnie zaopiniowane przez RIO, a którego to zadania Burmistrz w poprzednim roku nie wykonał. Przewodniczący wskazał też na *ustawodawstwo Unii Europejskiej*, według którego będą naliczane wysokie kary pieniężne za niepodłączone posesje do kanalizacji miejskiej. Podniósł ponadto, że kanalizacja jest niezbędna dla funkcjonowania utworzonej w Sejnach podstrefy Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która w przyszłości daje wizerunek rozwoju i zmniejszenia bardzo dużego bezrobocia w mieście. Inwestycja w uzbrojenie podstrefy, jak wynika z pisma, powinna przyczynić się do poprawy stanu finansów miasta, ponieważ istnieje zainteresowanie kupnem terenów inwestycyjnych, co przyniosłoby do budżetu miasta dodatkowo około 1 miliona złotych. W piśmie podkreślono też, że zadaniem Burmistrza Miasta jest wystąpienie do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w programie naprawczym miasta z 2012 roku, w celu przeprowadzenia niezbędnych zadań inwestycyjnych, nadmieniono też, że *inwestycje te nie będą miały wpływu na spłatę zaciągniętej pożyczki*.

Przed posiedzeniem Kolegium Izby do organu nadzoru przekazano też m.in. kopię korespondencji Burmistrza Miasta z Ministerstwem Finansów w kwestii zmiany programu naprawczego finansów miasta Sejny polegającej na odstąpieniu przez miasto od skracania czasu pracy oświetlenia ulicznego (zmiana programu przyjęta uchwałą Nr XVII/68/15 Rady z dnia 11 grudnia 2015 r.). Z treści tej korespondencji wynika m.in., że projekt zmiany programu naprawczego nie był konsultowany z Ministerstwem Finansów, co było podstawą żądania dodatkowych informacji w kwestii rezygnacji z tego punktu programu (pismo Ministerstwa DG1.4781.44.2015 z 28.12.2015 r.). Jak przy tym wynika z pisma Burmistrza Miasta z dnia 30 marca 2016 r., skierowanego do RIO, do tego dnia Ministerstwo Finansów *nie podważyło zasadności wprowadzenia zmian w programie naprawczym*.

Ponadto Izba Obrachunkowa, w odpowiedzi na jej wniosek, w dniu 29 marca 2016 r. otrzymała od Burmistrza Miasta projekt uchwały Rady w sprawie zmian w budżecie Miasta Sejny na 2016, przedłożony radnym Rady Miasta na sesję w dniu 23 marca 2016 r., a także wyciąg z projektu protokołu obrad XXIII sesji Rady.

Na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 31 marca 2016 r. stawiał się Burmistrz Miasta Sejny, który podtrzymał zarzuty kierowane w pisemnych skargach wobec treści uchwały

budżetowej miasta na 2016 rok oraz uchwały dokonującej zmian w tym budżecie podjętych przez Radę Miasta Sejny. Podał też m.in., że prowadzi korespondencję z Ministerstwem Finansów w sprawie możliwości zakupu kontenerów mieszkalnych, a także poinformował Kolegium Izby, że na sesji odbytej w dniu 23 marca 2016 r. Rada Miasta podjęła uchwałę zmieniającą program naprawczy finansów miasta Sejny. Na wniosek Kolegium RIO kopie tych dokumentów zostały przedstawione (za pośrednictwem faksu) w trakcie posiedzenia.

W wyniku analizy zgromadzonego w postępowaniu nadzorczym materiału Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Rada Miasta Sejny w wyznaczonym terminie nie usunęła w sposób należyty nieprawidłowości w uchwale budżetowej miasta Sejny na 2016 rok, wskazanych w uchwale Nr 1129/16 Kolegium Izby z dnia 17 lutego 2016 r., co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwał w części objętej postępowaniem nadzorczym, stosownie do art. 12 ust. 2 u.r.i.o., oraz ustaleniem przez Kolegium Izby budżetu miasta na 2016 rok w części dotkniętej nieważnością, zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 3 u.r.i.o.

W odniesieniu do rezerwy celowej *z przeznaczeniem na oświatę* wskazania wymaga, że w wyniku zmiany dokonanej uchwałą Nr XXIII/95/16 Rady Miasta Sejny z dnia 23 marca 2016 r. nie doszło do jej zniesienia, lecz przeciwnie – ustalono ją w wysokości 80 000 zł, tj. o 20 000 zł wyższej niż w pierwotnej uchwale budżetowej z dnia 28 stycznia 2016 r. W projekcie uchwały zmieniającej przedłożonym przez Burmistrza rezerwa ta miała być zniesiona poprzez ustalenie planu wydatków w par. 2540, rozdz. 80101, 80104 i 80110. Wobec tego Kolegium Izby odwołuje się do argumentacji w kwestii nieprawidłowości przy utworzeniu oświatowej rezerwy celowej, zawartej w wyżej powołanej uchwale z dnia 17 lutego 2016 r. W tym miejscu Kolegium podkreśla zaś, że nie może być argumentem przemawiającym za prawidłowością utworzenia tego rodzaju rezerwy okoliczność, iż taka rezerwa była ustanowiona w budżecie roku poprzedniego. Skoro w bieżącym roku rezerwa oświatowa ma służyć regulowaniu zobowiązań dotacyjnych wobec szkół niepublicznych, to po raz kolejny przywołać należy treść art. 222 ust. 2 pkt 1 u.f.p., według którego w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Taka przesłanka w analizowanej sprawie nie zachodzi. Jak podał Burmistrz na posiedzeniu Kolegium Izby proponowany przez niego plan wydatków w przywołanych podziałkach ma zabezpieczyć wypłatę dotacji szkołom niepublicznym w wysokości należnej na rok 2016. Ponadto istnieją zobowiązania miasta z tytułu dotacji (wskazane w protokole kontroli RIO w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów w dziale 801), które nie zostały przekazane niepublicznym jednostkom oświaty w roku 2015 i w latach wcześniejszych. W kwestii tych zobowiązań Burmistrz Miasta na posiedzeniu Kolegium Izby wskazał m.in., iż podejmuje próby ugodowego załatwienia sprawy, polegającego na umożliwieniu miastu ratalnej spłaty zobowiązań na przestrzeni kilku lat. Wydatki z tego tytułu miałyby być sukcesywnie wprowadzane do planu wydatków budżetowych. Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność uchwały z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sejny na 2016 rok oraz uchwały z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Sejny na 2016 rok w części ustanawiającej rezerwę celową *z przeznaczeniem na oświatę* (w budżecie po zmianach w wysokości 80 000 zł) i w tym zakresie ustalić budżet miasta na 2016 rok w sposób wskazany w punkcie 2.1 niniejszego rozstrzygnięcia.

W kwestii wydatków majątkowych budżetu Kolegium Izby w pierwszej kolejności podkreśla, iż w świetle prawem określonego kryterium nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego, tj. kryterium zgodności z prawem – legalności (*vide* art.

171 Konstytucji RP, art. 85 u.s.g.), nie przynależy do jego kompetencji rozstrzygnięcie, które z zadań inwestycyjnych powinny być realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego. Należy to do organów gminy – wykonawczego i stanowiącego – współdziałających w ramach przyznanych im kompetencji w odniesieniu do procedowania uchwały budżetowej i jej zmiany.

Kolegium Izby, po zapoznaniu się z przedłożoną dokumentacją, w tym w szczególności okazaną w trakcie posiedzenia w dniu 31 marca 2016 r., postanowiło o stwierdzeniu nieważności uchwały z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sejny na 2016 rok oraz uchwały z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Sejny na 2016 rok w części ustanawiającej plan wydatków majątkowych (w budżecie po zmianach w wysokości 260 320 zł) i o ustaleniu w tym zakresie budżetu miasta na 2016 rok w sposób wskazany w punkcie 2.2. niniejszego rozstrzygnięcia.

Jak wynika z informacji pozyskanych w trakcie posiedzenia Kolegium Izby, Rada Miasta Sejny w dniu 23 marca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/94/16 w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/91/12 Rady Miasta Sejny z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów miasta Sejny (uchwała ta, jak należy domniemywać, została przekazana do Wojewody Podlaskiego, który opiniował pierwotnie uchwalony program naprawczy). Mocą tej uchwały Rada postanowiła dokonać zmiany pkt II ppkt 2.1, zawierającego specyfikację planowanych działań naprawczych, polegającej na ustaleniu, iż *nowe zadania inwestycyjne mogą być realizowane tylko z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wraz z dofinansowaniem ze środków zewnętrznych w wysokości co najmniej 80% wydatków (m.in. ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, z dotacji z darowizn)*. Z literalnego brzmienia tego punktu programu wynika zatem, że miasto będzie mogło wprowadzać do budżetu wydatki inwestycyjne w przypadku posiadania wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz pozyskania zewnętrznego dofinansowania tych inwestycji na poziomie minimum 80% wydatków. Uchwała ta została przekazana Ministrowi Finansów pismem Burmistrza Miasta z dnia 28 marca 2016 r. (data wysłania przez Urząd Miasta 30.03.2016 r.). Z okazanej dokumentacji nie wynika natomiast, czy projekt tej uchwały, dokonującej istotnej modyfikacji programu naprawczego, był konsultowany z Ministerstwem Finansów, które udzieliło miastu pożyczki z budżetu państwa. Jak wynika z pisma Ministerstwa Finansów Departamentu Gwarancji i Poręczeń z dnia 8 marca 2016 r. (DG1.4781.44.2015 w sprawie możliwości zakupu kontenerów dla osób wysiedlonych z mieszkań komunalnych) Ministerstwo podtrzymuje wyrażone w korespondencji z roku 2015 stanowisko w kwestii realizacji przez miasto Sejny inwestycji w sytuacji realizacji programu naprawczego przewidującego ograniczenie realizacji zadań inwestycyjnych. Jak wskazano w tym piśmie *władze jednostki, w celu uniknięcia realizacji przesłanki wypowiedzenia umowy pożyczki (...) mają możliwość uchwalenia zmiany programu naprawczego. Każda zmiana programu powinna być jednak poprzedzona analizą wpływu proponowanych zmian na zdolność Miasta do wykonywania ustawowych obowiązków oraz obsługi zaciągniętych zobowiązań, w szczególności obsługi pożyczki udzielonej z budżetu państwa. Projekt zmiany programu naprawczego powinien zostać poddany ocenie Pożyczkodawcy*. W piśmie zaznaczono też ponownie, że *akceptowalnymi dla Pożyczkodawcy wydatkami inwestycyjnymi wprowadzonymi do programów naprawczych, po udzieleniu pożyczki z budżetu państwa, są wydatki inwestycyjne na zadania niezbędne do prawidłowej realizacji obligatoryjnych zadań jednostki, inwestycje rozpoczęte i kontynuowane w latach następnych lub inwestycje ze znacznym udziałem dofinansowania*. Mając to na uwadze Kolegium Izby wskazuje, że jest możliwe by miasto Sejny ponosiło wydatki inwestycyjne mimo prowadzonego programu naprawczego i spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa. Jednakże realizacja zadań inwestycyjnych, w celu uniknięcia postawienia w stan wymagalności całej niespłaconej kwoty pożyczki, powinna być poprzedzona akceptacją ze strony

Ministerstwa Finansów. W dniu posiedzenia Kolegium gmina nie posiadała akceptacji Ministerstwa dla zamierzanych przez jej organy zadań inwestycyjnych, jak też zgody na zmianę programu naprawczego. Co przy tym istotne, program naprawczy po zmianach zawiera ogólną regułę co do planowania wydatków majątkowych oraz wskazuje połączone źródła finansowania wydatków: w postaci wolnych środków (w rozumieniu ustawowym) i dofinansowania zewnętrznego na odpowiednim poziomie. W obecnej konstrukcji budżet miasta Sejny na 2016 rok przewiduje nadwyżkę dochodów nad wydatkami w kwocie 1 237 652 zł, która wraz z przychodami z wolnych środków w kwocie 118 400 zł ma sfinansować rozchody tytułem spłaty długu publicznego zaplanowane w wysokości 1 356 052; odrębne dochody służące dofinansowaniu konkretnych inwestycji nie są planowane. Z przytoczonych względów, mając na uwadze przepisy art. 224 ust. 1 u.f.p. oraz postanowienia programu naprawczego, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności uchwały budżetowej i uchwały zmieniającej w części dotyczącej wydatków majątkowych (wydatki te w budżecie po zmianach ustalono w wysokości 260 320 zł) oraz o ustaleniu budżetu w tej części polegającym na ustanowieniu rezerwy celowej na inwestycje. Po stosownym porozumieniu z Ministerstwem Finansów rezerwa ta będzie mogła być rozwiązana poprzez zaplanowanie wydatków inwestycyjnych w konkretnych podziałkach klasyfikacyjnych.

Kolegium Izby podkreśla też, że legitymacją dla wprowadzenia do budżetu konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego nie może być fakt, że przedsięwzięcie, jak wskazał w swoim piśmie Przewodniczący Rady Miasta, było ujęte w budżecie roku poprzedniego i *pozytywnie zaopiniowane przez RIO*. W dacie procedury nadzorczej wobec budżetu miasta na 2015 rok Izbie Obrachunkowej nie było znane stanowisko Ministerstwa Finansów (wyrażone w szczególności w piśmie z dnia 15 lipca 2015 r.) w kwestii interpretacji zapisów programu naprawczego i trybu wprowadzania zmian do tego programu. Natomiast organy gminy znając to stanowisko powinny działać w sposób, który umożliwi im przyjęcie zadań inwestycyjnych w budżecie miasta na 2016 rok. Kolegium Izby ponownie przy tym podkreśla, że nie jest władne rozstrzygać, które z zadań powinny być zrealizowane.

Kolegium Izby nie podzieliło argumentów Burmistrza zawartych w skardze z dnia 23 marca 2016 r. co do nieuchwalenia przez Radę Miasta zwiększenia planu wydatków na wynagrodzenia w gminnych jednostkach oświaty oraz zmniejszenia dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury. Z wyłączości inicjatywy organu wykonawczego w kwestii przedłożenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, o której mowa w art. 233 pkt 3 u.f.p., a także regulacji art. 240 ust. 2 tej ustawy w kwestii granic ingerencji organu stanowiącego w projekt uchwały budżetowej, nie można wywodzić, że organ stanowiący może, bez zgody projektodawcy uchwały, jedynie uchwalić przedłożony projekt zmiany bądź go odrzucić. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 163/13), dla zgodności z prawem uchwały zmieniającej uchwałę budżetową, która zawiera różnice w stosunku do przedłożonego projektu tej uchwały, podstawowe znaczenia ma, czy *rada gminy po pierwsze, doprowadziła swoim działaniem do zwiększenia deficytu budżetu zmniejszając jego dochody lub zwiększając wydatki ponadto, co wynikało z treści przedłożenia organu wykonawczego, a jeżeli tak, to czy nastąpiło to za zgodą lub bez zgody organu wykonawczego, po drugie zaś, czy wskazanie przez radę gminy innych - niż wynikało to z projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej - pozycji budżetu (...) było działaniem mieszczącym się w ramach, zakresie i wielkościach proponowanych w przedłożeniu organu wykonawczego zmian wyznaczających tym samym granice kompetencji uchwalodawczej rady gminy, czy też przeciwnie, granice te przekraczało*. W ocenie Kolegium wniesione podczas sesji poprawki do projektu uchwały w sprawie zmian w budżecie w części dotyczącej wydatków na wynagrodzenia i dotacji podmiotowej były procedowane w ramach przedłożonego projektu – stanowiły *de facto* odwrotność poprawek zaproponowanych przez Burmistrza; ich treść nie naruszała też regulacji art. 240 ust. 2 ustawy. Poprawki te (co wynika z przedstawianego projektu protokołu z odbytej

sesji) zostały odrębnie przegłosowane, przed głosowaniem nad całością uchwały w sprawie zmian w budżecie miasta. Głosowanie wniosków w procedurze głosowania określa § 55 załącznika nr 7 do statutu miasta Sejny przyjętego uchwałą Nr XXVIII/154/13 Rady Miasta Sejny z dnia 29 maja 2013 r.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

## POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium

Stanisław Srocki



Otrzymuje:

Rada Miasta Sejny

Do wiadomości:

Burmistrz Sejn