



Uchwała Nr 238/XXIII/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 5 października 2022 r.

**w sprawie uchwały Nr XLVI/660/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 sierpnia 2022 r.
w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok**

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) , **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr XLVI/660/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok, z powodu:

1. dokonania w Załącznikach Nr 3 i Nr 4 do ww. uchwały przez organ stanowiący Miasta z własnej inicjatywy zmiany w budżecie w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy i bez jego zgody, polegającej na zmniejszeniu planowanych w budżecie na 2022 r. wydatków majątkowych o kwotę 700.000 zł w dziale 926 Kultura fizyczna, rozdziale 92601 Obiekty sportowe, zadanie 21-085/PKT Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej;

2. dokonania przez organ stanowiący Miasta z własnej inicjatywy zmiany w uchwale Nr XXXVIII/52/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 22 grudnia 2021 r. Uchwała Budżetowa Miasta Racibórz na 2022 rok, w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy i bez jego zgody, polegającej na określeniu nowego brzmienia §2 uchwały budżetowej, w którym wykreślono upoważnienie Prezydenta Miasta do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej,

czym naruszono art. 233 pkt 3 i art. 231 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do dnia **2 listopada 2022 roku**, poprzez wyeliminowanie z porządku prawnego dokonanej bez inicjatywy i bez zgody organu wykonawczego ww. zmiany planu wydatków budżetu oraz przywrócenie brzmienia §2 uchwały budżetowej w zakresie upoważnienia Prezydenta Miasta do dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej – pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 22 września 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 222/XXI/2022 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVI/660/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok. Uchwała wpłynęła do Izby 7 września 2022 r. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniach Kolegium Izby w dniach 30 września i 5 października 2022 r., o terminach których powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniach ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137). W posiedzeniach Kolegium uczestniczyli: w dniu 30 września 2022 r.: pan Marian Czerner (Przewodniczący Rady Miasta Racibórz), pani Anna Szukalska (Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz), pan Mirosław Lenk (Przewodniczący Komisji Rozwoju Gospodarczego, Budżetu i Finansów Rady Miasta Racibórz) oraz pani Ewa Pierzchała (adwokat), w dniu 5 października 2022 r.: pan Marian Czerner (Przewodniczący Rady Miasta Racibórz), pani Anna Szukalska (Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz) i pani Ewa Pierzchała (adwokat).

Podstawę rozstrzygnięcia Kolegium stanowi następujący stan faktyczny i prawny:

Prezydent Miasta Racibórz pismem z dnia 19 września 2021 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (data wpływu: 20.09.2022 r.) zwrócił się o zbadanie zgodności z prawem uchwały Nr XLVI/660/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok. W piśmie tym Prezydent Miasta Racibórz wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części dotyczącej następujących zmian zaproponowanych i przegłosowanych przez radnych w trakcie sesji Rady Miasta Racibórz w dniu 31 sierpnia 2022 r. z własnej inicjatywy i bez jego zgody:

„1. Zmiany kwot zadań ujętych w projekcie Uchwały w sprawie zmiany budżetu na 2022 r. wraz z autopoprawkami na sesję sierpniową:

a) 600, 60004, zad 00-004/DM Dopłaty do komunikacji miejskiej (-720.000,00 zł – cała kwota projektowanej zmiany),

b) 700, 70001, zad 22-164/LOK Budowa śmietnika przy ul. Stalmacha na działce 3536/174 (-60.000,00 zł – cała kwota projektowanej zmiany),

c) 700, 70001, zad 22-165/LOK Przebudowa podwórka przy Pl. Dominikańskim (-300.000,00 zł – projektowana kwota zmiany to +500 000,00 zł),

d) 700, 70001, zad 22-110/LOK Modernizacja lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Racibórz (+1.780.000,00 zł – projektowana kwota zmiany to +155 000,00 zł)

2. Zmiany kwot zadań nie ujętych w projekcie Uchwały w sprawie zmiany budżetu na 2022 r. wraz z autopoprawkami na sesję sierpniową,

- 926, 92601, zad 21-085/PKT Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej (-700.000,00 zł w roku 2022 i -7 200 000,00zł. w roku 2023 – WPF)

3. Upoważnienia Prezydenta do przenoszenia do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257 u.f.p., z powodu rażącego naruszenia prawa, tj. art. 60 ust. 2 pkt 2) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022, poz. 559).”

Uzasadniając swój wniosek w ww. piśmie Prezydent Miasta Racibórz stwierdził, że „jako organ wykonawczy gminy, wykonując przysługującą mu wyłączną inicjatywę uchwałodawczą w zakresie uchwały budżetowej, przedłożył Radzie Miasta w materiałach na sesję wyznaczoną na dzień 31 sierpnia 2022 r. propozycję zmian do budżetu Miasta Racibórz, wynikającą z bieżących potrzeb realizowania zadań Miasta Racibórz. Rada Miasta na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 r. bez zgody Prezydenta Miasta zaproponowała zmiany dotyczące zupełnie innych kwestii niż te, które dotyczyły, bądź wynikały z zakresu zmian proponowanych w materiałach na sesję przez Prezydenta Miasta. Nowe obszary dotyczyły:

- 926, 92601, zad 21-085/PKT Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej (-700.000,00 zł w roku 2022 i -7.200.000,00 zł w roku 2023 – WPF)

- upoważnienia Prezydenta do dokonywania zmian w planie wydatków.”

W dalszej części pisma Prezydent Miasta uzasadniał, że „z takim stanowiskiem Rady Miasta Racibórz oraz podjętą uchwałą nie można się zgodzić, ponieważ jest ono obarczone wadą rażącego naruszenia prawa, tj. art. 60 ust. 2 pkt 4) u.s.g. Z normy tej, która stanowi, że „Wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy” wynika jednoznacznie, że organ wykonawczy ma wyłączną inicjatywę uchwałodawczą w zakresie przygotowywania projektu uchwały dotyczącej zmian do budżetu gminy. Zaznaczyć trzeba, iż uprawnienie takie, w żadnym innym przepisie obowiązujących ustaw nie zostało przyznane organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wobec czego to jedynie organ wykonawczy dysponuje wyłącznym prawem inicjowania postępowania uchwałodawczego w sprawach zmian budżetowych (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2014 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: I SA/Ol 553). (...) Powyższe oznacza to, że w sytuacji przedłożenia w ramach projektu uchwały o zmianie do budżetu, propozycji zmian w konkretnym zakresie, organ stanowiący w ramach tego zakresu jest uprawniony do wnoszenia swoich zmian. Jednakże wykroczenie poza zakres przedmiotowy zmian wskazanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego jest naruszeniem kompetencji tego organu w sposób rażący. Bez wątpienia, co potwierdza również liczne orzecznictwo sądów administracyjnych, granice stanowienia o budżecie gminy wyznaczone są przez zakres przedmiotowy wskazany w projekcie zmian przez organ wykonawczy.”

Następnie Prezydent Miasta Raciborza wskazał, że „Rada Miasta Racibórz na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 r. uchylając treść normy § 2 pkt 2) Uchwały Nr XXXVIII/552/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 22 grudnia 2021 r. - Uchwała Budżetowa Miasta Racibórz na 2022 rok, cofnęła uprawnienie Prezydentowi Miasta Racibórz do „dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej”. Nie zgadzając się z przeprowadzoną przez Radę Miasta powyższą zmianą uchwały budżetowej, Prezydent Miasta uzasadniał, iż „z podstawy prawnej, którą dodano na żądanie Rady do uchwały, tj. art. 258 ust. 1 pkt 1) u.f.p. wynika, że rada posiada zdolność do upoważnienia organu wykonawczego do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257 u.f.p., z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Nie wynika zaś z tej normy uprawnienie do cofania upoważnienia w tym zakresie. Nie można w tym przypadku zastosować jakiegokolwiek analogii w interpretowaniu tej normy i zastosować ją rozszerzająco. Konsekwencje dla organu

wykonawczego, któremu odbiera się dane w uchwale budżetowej upoważnienie do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257 u.f.p., nie może realizować rozpoczętych zobowiązań w trybie przyjętym w czasie obowiązywania takiego upoważnienia. Takie działanie jest również zagrożone rażąco niegospodarnością i zapłatą kar umownych, ponieważ Gmina narażona jest w tej sytuacji na konieczność przesuwania terminów w realizacji zobowiązań, w celu uzyskania zgody rady, za każdym razem. (...) Stąd też należy przyjąć, że stanowienie o upoważnieniu powinno odbywać się w trybie przewidzianym dla zmian do budżetu.”

Z przekazanego tut. Izbie „Protokołu Nr XLVI/22 sesji Rady Miasta Racibórz zwołanej na dzień 31 sierpnia 2022 r.” (s. 17) wynika, że przedłożony przez Prezydenta Miasta projekt uchwały w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok został pozytywnie zaopiniowany przez trzy komisje Rady Miasta. Z ww. Protokołu (s. 23-24) wynika ponadto, że w trakcie rozpatrywania przez Radę ww. projektu uchwały w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok, jedna z radnych Rady Miasta Racibórz w imieniu dwóch klubów odczytała proponowane zmiany do projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej (wymienione w powyższej skardze Prezydenta Miasta), a następnie w związku ze zgłoszonymi poprawkami poprosiła o zarządzenie przerwy. Przewodniczący Rady Miasta zarządził pół godziny przerwy stwierdzając, iż jest ona niezbędna do rozesłania radnym zaprezentowanych poprawek oraz do przygotowania głosowań. Po przerwie Przewodniczący Rady ustalił kworum stwierdzając, iż w sesji uczestniczy 17 radnych. Następnie podczas dyskusji nad zgłoszonymi poprawkami kilku radnych opuściło salę posiedzenia. W głosowaniu nad poprawkami zgłoszonymi przez ww. radną oraz nad ostateczną uchwałą w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 r. udział brało 13 radnych, zaś wynik głosowania wynosił: za - 13, przeciw - 0, wstrzymuję się - 0, brak głosu - 0, nieobecni – 10. Głosowanie odbyło się zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W pisemnych wyjaśnieniach przedłożonych tut. Izbie (pismo z dnia 29.09.2022 r., BRM.0711.8.2022), Przewodniczący Rady Miasta Racibórz uzasadniał, że „wyjątkiem od zasady wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., jest art. 240 ust. 2 u.f.p., który stojąc na straży przestrzegania zasady zrównoważonego budżetu zakazuje dokonywania zmian zawartych w projekcie uchwały budżetowej propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych, ale jedynie w sposób, który prowadziłyby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego. (...) WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt I SA/Sz 153/14) wskazał, że skoro ustawodawca wyraźnie wymienia przypadki, w których organ stanowiący nie może podjąć uchwały sprzecznej ze stanowiskiem organu wykonawczego, należy przyjąć, że we wszystkich pozostałych przypadkach,

nieobjętych hipotezą art. 240 ust. 2 u.f.p., organ stanowiący może podejmować uchwały niezgodne z wnioskami organu wykonawczego.”

W odniesieniu do przegłosowanej przez radnych zmiany nieobjętej projektem uchwały w sprawie zmian w budżecie miasta na 2022 r. polegającej na zmniejszeniu wydatków majątkowych budżetu Miasta na 2022 r. o kwotę 700.000 zł w dziale 926, rozdziale 92601, zadaniu 21-085/PKT Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej, Przewodniczący Rady Miasta Racibórz w ww. piśmie stwierdził, że Rada Miasta dokonała ww. zmiany w związku ze zleceniem miejskiej jednostce Ośrodka Sportu i Rekreacji w Raciborzu ogłoszenia przetargu na budowę ww. Centrum niezgodnie z ustaleniami z czerwca 2022 r. Natomiast w odniesieniu do cofnięcia upoważnienia dla Prezydenta Miasta do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, Przewodniczący Rady Miasta w ww. piśmie stwierdził, że Rada Miasta dokonała ww. zmiany „w związku z utratą zaufania do działań Prezydenta Miasta Racibórz” w szczególności w odniesieniu do przekazywanego dofinansowania spółce Unia Racibórz sp. z o.o.

Obecni na posiedzeniach Kolegium RIO w Katowicach, podczas których rozpatrywana była ww. sprawa przedstawiciele obu organów Miasta Racibórz podtrzymali stanowiska sformułowane wcześniej w formie ww. pisemnych wyjaśnień.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z projektem uchwały przedłożonym Radzie Miasta Racibórz, Protokołem Nr XLVI/22 z sesji Rady Miasta Racibórz zwołanej na dzień 31 sierpnia 2022 r. oraz wyjaśnieniami złożonymi na posiedzeniach Kolegium przez przedstawicieli organów Miasta stwierdza, że Rada Miasta Racibórz podejmując uchwałę nr XLVI/660/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok wykroczyła w sposób istotny poza zakres zmian zaproponowanych przez Prezydenta Miasta. Spośród zmian zaproponowanych i przegłosowanych przez radnych podczas sesji Rady Miasta Racibórz w dniu 31 sierpnia 2022 r., dwie zmiany nie były objęte projektem uchwały przedłożonym przez Prezydenta Miasta, zaś radni wprowadzili je do ww. uchwały z własnej inicjatywy i bez zgody organu wykonawczego. Zmiany te polegały na:

1. na zmniejszeniu w Załącznikach Nr 3 i Nr 4 do ww. uchwały planowanych w budżecie na 2022 r. wydatków majątkowych o kwotę 700.000 zł w dziale 926 Kultura fizyczna, rozdziale 92601 Obiekty sportowe, zadanie 21-085/PKT Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej;
2. dokonaniu zmiany w uchwale Nr XXXVIII/52/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 22 grudnia 2021 r. Uchwała Budżetowa Miasta Racibórz na 2022 rok, polegającej na określeniu nowego brzmienia §2 uchwały budżetowej, w którym wykreślono upoważnienie Prezydenta Miasta do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej,

Projekt uchwały w ogóle nie przewidywał wyżej wymienionych zmian w planie wydatków oraz w uchwale budżetowej Miasta Racibórz. Z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika również jednoznacznie, że zmiany te nie uzyskały akceptacji organu wykonawczego.

Kolegium wskazuje, iż podział kompetencji pomiędzy radę gminy a wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przy tworzeniu i wykonywaniu budżetu gminy został dokonany zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w ustawie o finansach publicznych. Niewątpliwie uchwalanie budżetu oraz jego zmian należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, co wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta). Podobnie też art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Natomiast art. 60 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. (sygn. II GSK 276/09) uznał, że „organ stanowiący, uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nie objętym tym projektem. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nie objętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego, inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej.”

Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r. (sygn. II GSK 255/15) stwierdzając, że „skoro inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały, to organ stanowiący uchwalający zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem. (...) W przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii, w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu granice, w których może nadawać tej uchwale określony kształt. Wprowadzenie zmian w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego jest dopuszczalne, jednak po uprzednim uzyskaniu akceptacji (zgody) tego organu. Zatem w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nieobjęte tą

inicjatywą, musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości.”

Na podobny skutek zakresu dopuszczalnych zmian w projekcie organu wykonawczego wskazał NSA w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 163/13), a także WSA w Opolu w wyroku z dnia 13 października 2021 r. (I SA/Op 437/21). W ww. wyrokach stwierdzono, że „granice wyznaczone treścią przepisów art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w których operuje organ stanowiący, podejmując na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej, są uzależnione m.in. od zakresu przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Oznacza to, że organ stanowiący jest ograniczony nie tylko wymogami wynikającymi *expressis verbis* z art. 240 ust. 2 ustawy, w świetle których nie jest uprawniony on do wprowadzania do projektu organu wykonawczego zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, ale ogranicza go również zakres materii przekazanej do unormowania przez organ wykonawczy.”

Powyższe dyrektywy w zakresie granic operowania przez organ stanowiący w przypadku uchwalania zmian w budżecie i w uchwale budżetowej, zdaniem Kolegium, mają w pełni zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. O ile bowiem Rada Miasta Racibórz wprowadzając zmiany w planie wydatków budżetu Miasta operowała w granicach art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (gdyż zaproponowane i uchwalone przez nią zmiany w projekcie przedłożonym przez Prezydenta Miasta nie skutkowały zwiększeniem deficytu budżetowego), o tyle w przypadku dwóch ww. zmian Rada Miasta w sposób rażąco naruszyła art. 233 pkt 3 ww. ustawy poprzez przekroczenie zakresu materii przekazanej jej do unormowania przez organ wykonawczy.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych w sentencji niniejszej uchwały zmian dokonanych przez Radę Miasta Racibórz, polegającej na zmniejszeniu planowanych w budżecie na 2022 r. wydatków majątkowych o kwotę 700.000 zł w dziale 926 Kultura fizyczna, rozdziale 92601 Obiekty sportowe, zadanie 21-085/PKT Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Kolegium ponadto wskazuje, że wymienione wyżej zadanie inwestycyjne posiada status przedsięwzięcia zdefiniowanego w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, gdyż znajduje się w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do wieloletniej prognozy finansowej Miasta Racibórz (dalej: WPF). Na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 r. Rada Miasta Racibórz podjęła także uchwałę Nr XLVI/661/2022 Rady Miasta Racibórz w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, w której z własnej inicjatywy i bez zgody organu wykonawczego dokonała zmiany kwot wydatków na realizację ww. przedsięwzięcia „Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Budowa obiektu z wyposażeniem”, polegających na zmniejszeniu o kwotę (-) 7.900.000 zł ogólnych

nakładów na ww. przedsięwzięcie (z kwoty 11.984.920,90 zł do kwoty 4.084.920,90 zł) oraz limitów wydatków na ww. przedsięwzięcie: w 2022 r. (-) 700.000 zł, w 2023 r. (-) 7.200.000 zł. Powyższe postępowanie Rady Miasta Racibórz było sprzeczne z normami art. 230 ust. 1 oraz art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jakkolwiek podczas posiedzenia Kolegium przedstawiciele organu stanowiącego Miasta Racibórz poinformowali Kolegium, że Rada Miasta Racibórz, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na sesji w dniu 28 września 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLVII/677/2022 w sprawie wstrzymania wykonywania przedsięwzięcia pn. „Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej - Budowa obiektu z wyposażeniem”.

Kolegium stwierdza, iż wprowadzenie działania Rady polegające na zmniejszeniu limitów wydatków na ww. przedsięwzięcie (wymienione w WPF) z własnej inicjatywy i bez zgody organu wykonawczego zostało następczo uzupełnione poprzez podjęcie ww. uchwały Nr XLVII/677/2022 z dnia 28 września 2022 r., to jednak zmiana planu wydatków majątkowych budżetu Miasta na ww. zadanie inwestycyjne dokonana przez Radę Miasta Racibórz badaną uchwałą Nr XLVI/660/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok, na dzień jej dokonywania była sprzeczna nie tylko z art. 233 pkt 3, ale również art. 231 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 231 ust. 3 tej ustawy stanowi bowiem, że: „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.”

Natomiast w zakresie drugiej wymienionej w sentencji niniejszej uchwały zmiany dokonanych przez Radę Miasta Racibórz z własnej inicjatywy oraz w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy, polegającej na określeniu nowego brzmienia §2 uchwały Nr XXXVIII/52/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 22 grudnia 2021 r. Uchwała Budżetowa Miasta Racibórz na 2022 rok, w którym wykreślono upoważnienie Prezydenta Miasta do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej – Kolegium wskazuje, iż powyższe działanie Rady Miasta było sprzeczne w normą art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, która inicjatywę w sprawie zmian w uchwale budżetowej przyznaje wyłącznie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium w tym zakresie podziela stanowisko WSA w Krakowie wyrażone w wyroku z dnia 18

września 2014 r. (I SA/Kr 1298/14), stwierdzające, że „w myśl postanowień art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest w danym roku budżetowym uchwała budżetowa, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 (art. 212 ust. 2 pkt 2 cytowanej ustawy). Przepis art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dopuszcza, aby organ stanowiący mógł udzielić organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego upoważnień do dokonywania zmian w planie wydatków w granicach działu wydatków innych niż określone w art. 257 tej ustawy. (...) analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że upoważnienie udzielone organowi wykonawczemu do dokonywania w budżecie zmian w zakresie określonym w art. 258 ustawy o finansach publicznych stanowi integralną część uchwały budżetowej, której zmiana następuje z wyłącznej inicjatywy zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).”

Ponadto, Kolegium podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone przez Prezydenta Miasta Racibórz wskazujące na istotne konsekwencje dla gospodarki finansowej Miasta odebrania organowi wykonawczemu przyznanego w uchwale budżetowej (mającej charakter roczny) upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej. Organ wykonawczy wówczas nie może realizować rozpoczętych zobowiązań zaciągniętych w czasie obowiązywania takiego upoważnienia, co naraża Miasto na zapłatę kar umownych, zaś organ wykonawczy Miasta na zarzut niegospodarności i naruszenia normy art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem wydatki publiczne (do których należą wydatki budżetu gminy) powinny być dokonywane „w sposób umożliwiający terminową realizację zadań” oraz „w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.” Wycofanie z własnej inicjatywy przez organ stanowiący gminy w trakcie roku budżetowego (tutaj w drugim półroczu roku budżetowego) udzielonego organowi wykonawczemu w pierwotnej uchwale budżetowej upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej jest działaniem nie tylko sprzecznym z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, ale też działaniem wbrew zasadom prowadzenia gospodarki budżetowej gminy na podstawie podjętej uchwały budżetowej, wśród których wymienić należy zasadę terminowego realizowania zobowiązań wyrażoną w ww. art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Uwzględniając powyższe, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, przy podejmowaniu uchwały Nr XLVI/660/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok, Rada Miasta Racibórz w sposób niebudzący wątpliwości istotnie

naruszyła przywołane wyżej przepisy art. 231 ust. 3, art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie Kolegium wskazuje, iż usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1 pkt 1 niniejszej uchwały powinno nastąpić z zachowaniem normy art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) postanowiło jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały nie służy odwołanie.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej