



Uchwała Nr 104/VIII/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 25 marca 2021 r.

w sprawie uchwały Nr PR.0007.11.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 1 i 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr PR.0007.11.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021 z powodu wprowadzenia przez organ stanowiący Miasta zmian w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy, a polegających na:

- zwiększeniu planowanych wydatków majątkowych o kwotę 1.000.000,00 zł w dziale 600 - Transport i łączność, w rozdziale 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu, Inwestycje i zakupy inwestycyjne z przeznaczeniem na zadanie: Przebudowa dróg gruntowych, czym istotnie naruszono art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) poprzez wprowadzenie z inicjatywy organu stanowiącego zmian w budżecie miasta wykraczających w sposób istotny poza zakres zmian proponowanych przez organ wykonawczy.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do **23 kwietnia 2021 roku**, poprzez uchylenie zmian nieobjętych inicjatywą organu wykonawczego, pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały Nr PR.0007.11.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 99/VIII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr PR.0007.11.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono w dniu 25 marca 2021 r. na posiedzeniu Kolegium, w którym uczestniczyli przedstawiciele Miasta: pani Aleksandra Skowronek - Przewodnicząca Rady Miasta oraz pani Ewa Guziel - Skarbnik Miasta, upoważniona przez Prezydenta Miasta do reprezentowania Miasta na tym posiedzeniu.

Podstawę rozstrzygnięcia Kolegium stanowi następujący stan faktyczny i prawny:

Badaną uchwałą Rada Miasta Ruda Śląska wprowadziła w § 2 pkt 1 uchwały zmiany w planie wydatków na 2021 r. polegające m.in. na: zwiększeniu planowanych wydatków majątkowych, Inwestycje i zakupy inwestycyjne o kwotę 1.000.000,00 zł w dziale 600 - Transport i łączność, w rozdziale 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu, z przeznaczeniem na zadanie: Przebudowa dróg gruntowych.

Prezydent Miasta Ruda Śląska pismem SP.0711.10.2021 z dnia 4 marca 2021 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, przekazując następujące uchwały wraz z wyciągami z protokołu posiedzenia Rady Miasta:

- Nr PR.0007.10.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. zmieniającej uchwałę Nr PR.0007.175.2020 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ruda Śląska na lata 2021-2041,

- Nr PR.0007.11.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021,

- Nr PR.0007.12.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. zmieniającej uchwałę Nr PR.0007.176.2020 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021,

zwróciła uwagę na istotne okoliczności ich podjęcia przez Radę Miasta.

Na sesji w dniu 25 lutego 2021 r. porządkiem obrad objęto projekty ww. uchwał Rady Miasta (sporządzone na drukach nr 27/21, 28/21 i 29/21). Podczas procedowania ww. projektów został zgłoszony wniosek Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość, który następnie w dniu 26 lutego 2021 r. został złożony w formie pisemnej do Kancelarii Urzędu Miasta. Wniosek ten dotyczył uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz uchwały w sprawie zmian dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, a w konsekwencji także uchwały zmieniającej uchwałę budżetową na rok 2021.

Klub Radnych wniósł o zmianę planu wydatków (nie uzyskując zgody ani też nie występując o zgodę na wniesienie zmian do projektu uchwały), polegającą na zwiększeniu o kwotę 1.000.000,00 zł planu wydatków majątkowych w dziale 600 - Transport i łączność, rozdziale 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu z przeznaczeniem na zadanie: Przebudowa dróg gruntowych, a w szczególności na drogę u. Żeleńskiego. Jednocześnie Klub Radnych zaproponował zmianę zwiększenia wydatków przeznaczonych na podwyższenie kapitału zakładowego Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Rudzie Śląskiej z zawartej w projekcie uchwały kwoty 2.000.000,00 zł na kwotę 1.000.000,00 zł.

Prezydent zaznaczyła w piśmie, że projekt uchwały organu wykonawczego w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na rok 2021 nie zawierał zwiększenia wydatków o kwotę 1.000,000,00 zł w dziale 600, rozdziale 60015 z przeznaczeniem na realizację zadania „Przebudowa dróg gruntowych”. Projekt ten zawierał natomiast zwiększenie wydatków majątkowych o kwotę 2.000.000,00 zł w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70095 - Pozostała działalność na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego - Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.

Także przygotowany przez organ wykonawczy projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2021-2041 nie zawierał zmiany wartości przedsięwzięcia o nazwie „Przebudowa dróg gruntowych”.

Prezydent Miasta podkreśliła, że wniosek Klubu Radnych, o którym mowa wyżej, nie uzyskał zgody na taką inicjatywę, tj. na wniesienie zmian do projektu uchwały, polegających na zwiększeniu limitu wydatków ww. przedsięwzięcia o kwotę 1.000.000,00 zł w roku 2021.

Natomiast projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021 nie został zmieniony bezpośrednio wnioskiem Radnych, ale w związku z podjęciem wcześniejszych uchwał uwzględniających wniosek Klubu Radnych. Projekt ten został dostosowany na sesji Rady przez Skarbnika Miasta zgodnie z wcześniej podjętymi uchwałami dotyczącymi zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej i zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prezydent Miasta zwróciła uwagę, że w przedmiotowej sprawie zachodził brak zgody organu wykonawczego na zmianę przygotowanych na sesję ww. projektów uchwał, jakie zaproponowała i wprowadziła z własnej inicjatywy Rada Miasta.

W związku z powyższym, zdaniem Prezydent Miasta, naruszony został art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Rada Miasta nie była umocowana do podjęcia uchwał:

- Nr PR.0007.10.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. zmieniającej uchwałę Nr PR.0007.175.2020 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ruda Śląska na lata 2021-2041,

- Nr PR.0007.11.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021,

- Nr PR.0007.12.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. zmieniającej uchwałę Nr PR.0007.176.2020 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021,

ponieważ nie były one poprzedzone inicjatywą uchwałodawczą Prezydenta Miasta.

Z otrzymanego przez tut. Izbę wyciągu z protokołu nr PR.0002.2.2021 z XLV sesji Rady Miasta Ruda Śląska, która odbyła się w dniu 25 lutego 2021 r. wynika, że rozpatrywanie projektów uchwał Rady Miasta, o których mowa wyżej, opisane zostało w pkt 6 protokołu. Jako pierwszy poddany został pod głosowanie projekt uchwały zmieniającej Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta na lata 2021-2041. Po omówieniu proponowanych zmian przez Skarbnika Miasta

i przedstawieniu pozytywnej opinii o projekcie Komisji Budżetu i Przedsiębiorczości, podczas dyskusji nad projektem jeden z radnych w imieniu Klubu Radnych PiS zgłosił wniosek o przeniesienie środków w Wieloletniej Prognozie Finansowej w zadaniu: remont ulicy Żeleńskiego z 2022 roku na 2021 rok i zaproponował w kwestii finansowania tego zadania, aby z proponowanej w kolejnym druku dotyczącym projektu uchwały w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, kwoty 2 mln zł na dokapitalizowanie spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej pozostawić kwotę 1 mln zł, a „*pozostałe środki czyli drugi milion przekazać na wykonanie ul. Żeleńskiego*”.

Następnie, po przeprowadzonej dyskusji i podtrzymaniu przez radnego wniosku i jego przegłosowaniu Przewodnicząca Rady Miasta zarządziła głosowanie nad projektem uchwały zmieniającej Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta na lata 2021-2041 z uwzględnieniem wniosku Klubu Radnych. Uchwałę przyjęto głosami: 21 „za” i 3 głosy „wstrzymujące się”.

Uchwała przyjęła nr PR.0007.10.2021.

Następnie, po omówieniu przez Skarbnika Miasta proponowanych zmian w projekcie kolejnej uchwały (dotyczącej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów) i przedstawieniu pozytywnej opinii o projekcie Komisji Budżetu i Przedsiębiorczości, po przeprowadzonej dyskusji i zgłoszeniu przez radnego w związku ze złożonym wcześniej wnioskiem kolejnego wniosku o przesunięcie w projekcie uchwały środków z pozycji 70095 - Pozostała działalność, dotyczącej dokapitalizowania spółki MPGM w kwocie 1 mln zł do rozdziału 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu, a następnie przegłosowaniu tego wniosku, Przewodnicząca Rady Miasta zarządziła głosowanie nad projektem uchwały w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021, z uwzględnieniem wniosku Klubu Radnych. Uchwałę przyjęto głosami: 23 „za” i 1 głos „wstrzymujący się”. Uchwała przyjęła nr PR.0007.11.2021.

Następnie Skarbnik Miasta poinformowała, że w związku z wcześniej podjętą uchwałą Rady Miasta dotyczącą zmian w budżecie i zarządzeniami Prezydent Miasta w tym zakresie, przygotowano projekt uchwały, w której dokonuje się zmian w treści załączników, dostosowując je do aktualnych kwot występujących w budżecie. Po przedstawieniu pozytywnej opinii Komisji Budżetu i Przedsiębiorczości o tym projekcie i przeprowadzeniu dyskusji nad projektem, Przewodnicząca Rady Miasta zarządziła głosowanie nad projektem uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021, w którym w związku z podjętymi wcześniej uchwałami Rady Miasta dostosowano treść załącznika nr 5 dotyczącego planu wydatków majątkowych na rok 2021. Uchwałę przyjęto głosami: 23 „za”. Uchwała przyjęła nr PR.0007.12.2021.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Zgodnie brzmieniem art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie przepis art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) przyznaje wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.

Kolegium Izby po przeanalizowaniu powyższego sposobu procedowania nad projektem zmian w planie wydatków budżetu Miasta Ruda Śląska na 2021 rok stwierdziło, że Rada Miasta Ruda Śląska naruszyła ww. przepisy prawa poprzez wprowadzenie z własnej inicjatywy zmian w budżecie Miasta, polegających na zwiększeniu planowanych wydatków majątkowych o kwotę 1.000.000,00 zł w dziale 600 - Transport i łączność, w rozdziale 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu z przeznaczeniem na zadanie: Przebudowa dróg gruntowych, w szczególności na drogę ul. Żeleńskiego.

Zaznaczyć należy, że zarówno z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta udzielonych na sesji w trakcie dyskusji nad projektem uchwały, jak i z podjętej przez Radę uchwały budżetowej Miasta na 2021 rok, a także wykazu przedsięwzięć uchwalonego w ramach Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2021-2041 wynika, że przeprowadzenie utwardzenia ulicy Żeleńskiego nie było planowane na 2021 rok, a środki przeznaczone na jego realizację ujęte zostały w Wieloletniej Prognozy Finansowej w roku następnym, tj. w roku 2022. Tak więc zmiany zaproponowane przez radnego w imieniu Klubu Radnych, dotyczące wprowadzenia do budżetu 2021 roku wydatków majątkowych z przeznaczeniem na realizację powyższego zadania, w istotny sposób wykraczały poza zakres zmian proponowanych przez organ wykonawczy. Zdaniem Kolegium, Rada Miasta Ruda Śląska wadliwie uznała, iż posiada kompetencje do dokonania w ww. zakresie zmian w przedłożonym przez Prezydenta projekcie zmian w uchwalonym budżecie.

W podobnej sprawie zajął stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku sygn. II GSK 276/09 z dnia 20.01.2010 r. Zdaniem sądu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w procesie podejmowania uchwały budżetowej ma możliwość wprowadzania zmian w projekcie uchwały, natomiast w budżecie już uchwalonym uprawnienia organu są ograniczone. Inicjatywa zmian w budżecie uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. Na wprowadzenie zmian nie objętych inicjatywą organu wykonawczego organ stanowiący musi uzyskać zgodę tego organu.

W przedmiotowym postępowaniu organ stanowiący Miasta zgody na zaproponowane na sesji zmiany do przedstawionych projektów uchwał, od organu wykonawczego nie uzyskał.

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby, przy podejmowaniu uchwały Nr PR.0007.11.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2021 Rada Miasta Ruda Śląska istotnie naruszyła przepisy art. 233 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę powyższe 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 roku o regionalnych izbach obrachunkowych postanowiło jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały nie służy odwołanie.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej