



## **Uchwała Nr 229/XVIII/2021**

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

**z dnia 22 lipca 2021 r.**

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Burmistrza Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 24 czerwca 2021 r.**

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### **§ 1**

**Oddala się** zastrzeżenia wniesione przez Burmistrza Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny pismem nr FB.1710.4.2021 do wniosku pokontrolnego nr 1 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-610/4/4/21 z dnia 24 czerwca 2021 r.

#### **§ 2**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2021 r. dokonało rozpatrzenia zastrzeżeń wniesionych przez Burmistrza Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny pismem nr FB.1710.4.2021 do wniosku pokontrolnego nr 1 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-610/4/4/21 z dnia 24 czerwca 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje:

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2019 roku poz. 2137), do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zastrzeżenia rozpatruje Kolegium Izby, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 1 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a termin do ich rozpatrzenia wynosi 30 dni.

Zastrzeżenia wpłynęły do Izby w dniu 8 lipca 2021 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Zawarty w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 1 brzmiał: *Zaciągając zobowiązania dotyczące danego roku budżetowego w okresie obowiązywania uchwały budżetowej, zgodnie z wymogami art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305).*

Wniosek ten wynika ze sformułowanej w treści wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości w zakresie zaciągania w latach 2017-2018 zobowiązań dotyczących budżetu 2018 r. oraz 2019 r. bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach poprzez zawarcie odpowiednio umowy w dniu 27 grudnia 2017 r. oraz w dniu 17 grudnia 2018 r. W wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że *powyższym działaniem naruszono art. 211 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)*. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego wskazano, że *w myśl natomiast art. 261 ww. ustawy, kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki*.

*Powyższe dotyczyło:*

*- zawarcia w dniu 27 grudnia 2017 r. umowy z Miastem Zabrze, na podstawie której Gmina i Miasto Czerwionka-Leszczyny przekazała Miastu Zabrze dotację celową w kwocie 60.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie zadań z zakresu świadczenia usług w stosunku do mieszkańców z terenu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny doprowadzonych do Izby Wytrzeźwień w Zabrzu przez Policję i Straż Miejską w celu wytrzeźwienia. Zgodnie z aneksem nr 2 do ww. umowy, zawartym dnia 14 grudnia 2018 r., zmieniono wysokość przekazanej dotacji z kwoty 60.000,00 zł na 64.000,00 zł. Przekazanie i wykorzystanie dotacji nastąpiło w 2018 r.*

- zawarcia w dniu 17 grudnia 2018 r. umowy z Miastem Zabrze, na podstawie której Gmina i Miasto Czerwionka-Leszczyny przekazała Miastu Zabrze dotację celową w kwocie 60.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie zadań z zakresu świadczenia usług w stosunku do mieszkańców z terenu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny doprowadzonych do Izby Wytrzeźwień w Zabrzu przez Policję i Straż Miejską w celu wytrzeźwienia. Zgodnie z aneksem nr 1 do ww. umowy, zawartym dnia 4 września 2019 r., wprowadzono zmianę w wysokości kwoty przekazania przez Gminę dotacji z kwoty 60.000,00 zł na 68.000,00 zł.

*Przekazanie i wykorzystanie dotacji nastąpiło w 2019 r.*

W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zawarty został zapis o treści: *Powyżej wymienione umowy nie należały do kategorii umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych była niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki. W wykazie przedsięwzięć do WPF brak było ww. zadań.*

*Odpowiednio: uchwała Nr XLIII/490/17 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie budżetu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny na rok 2018 r. ze zm. obowiązywała od 1 stycznia 2018 r., stąd też od tego dnia Burmistrz Gminy i Miasta mógł zaciągać zobowiązania obciążające budżet 2018 roku oraz uchwała Nr III/30/18 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie budżetu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny na rok 2019 r. ze zm. obowiązywała od 1 stycznia 2019 r., stąd też od tego dnia Burmistrz Gminy i Miasta mógł zaciągać zobowiązania obciążające budżet 2019 roku.*

Zastrzeżenie do wniosku nr 1 wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 czerwca 2021 r. zostało wniesione z powodu naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie w części dotyczącej stosowania art. 46, art. 211 ust. 1-4, art. 226 ust.3, art. 228, art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 18 ust. 2 pkt 10, art. 60 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz uchwały Rady Miejskiej z dnia 27 listopada 2009 roku Nr XLII/514/09 w sprawie określenia wysokości sumy, do której burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania przekraczające rok budżetowy.

Burmistrz Gminy i Miasta Czerwionka- Leszczyny, w złożonych zastrzeżeniach wskazał, że nie zgadza się ze stanowiskiem zawartym w wystąpieniu pokontrolnym, a opartym na stwierdzeniach:

*- w latach 2017 - 2018 zaciągnięto zobowiązanie dotyczące odpowiednio budżetu 2018 r. oraz 2019 r. bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach, zawierając odpowiednio umowę w dniu 27 grudnia 2017 r. oraz w dniu 17 grudnia 2018 r. Powyższym działaniem naruszono*

*art. 211 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.),*

*- odpowiednio: uchwała Nr XLIII/490/17 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie budżetu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny na rok 2018 r. ze zm. obowiązywała od 1 stycznia 2018 r., stąd też od tego dnia Burmistrz Gminy i Miasta mógł zaciągać zobowiązania obciążające budżet 2018 roku oraz uchwała Nr III/30/18 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie budżetu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny na rok 2019 r. ze zm. obowiązywała od 1 stycznia 2019 r., stąd też od tego dnia Burmistrz Gminy i Miasta mógł zaciągać zobowiązania obciążające budżet 2019 rok.,*

*- zaciągać zobowiązania dotyczące danego roku budżetowego w okresie obowiązywania uchwały budżetowej, zgodnie z wymogami art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305) – treść wniosku nr 1 (przypis własny).*

W odniesieniu do przytoczonego powyżej art. 211 ustawy o finansach publicznych Burmistrz wskazał, że jego zdaniem *nie można kwestii zaciągania zobowiązań odnosić do art. 211 ustawy o finansach publicznych, bowiem reguluje on kwestię definicji budżetu jst, zgodnie z którą jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki oraz, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy. W przepisie tym nie ma wzmianki o zaciąganiu zobowiązań.*

Wnoszący zastrzeżenia przedstawił swoje argumenty dotyczące prawidłowości zaciągnięcia kwestionowanych zobowiązań, wskazując m.in., że każda z przedmiotowych umów miała swoje umocowanie w podjętych przed ich zawarciem odpowiednich uchwałach budżetowych, tj.:

*- uchwale budżetowej Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczynach na rok 2018 Nr XLIII/490/17 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczyny, która została zatwierdzona (podjęta) dnia 15 grudnia 2017r. i w załączniku Nr 1 określono kwotę dotacji celowej dla Miasta Zabrze w wysokości 60.000 zł - w stosunku do umowy zawartej w dniu 27 grudnia 2017r. (na czas oznaczony od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.;*

*- uchwale budżetowej Gminy i Miasta Czerwionka – Leszczyny na rok 2019 Nr III/30/18 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 13 grudnia 2018r. i w załączniku nr 1 określono kwotę dotacji celowej dla Miasta Zabrze w wysokości 60.000 zł – w odniesieniu do umowy zawartej 17 grudnia 2018 r. (na czas oznaczony od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.).*

Jak czytamy dalej w uzasadnieniu: *Ta uchwała (budżetowa – przypis własny) stanowi samodzielną podstawę (...) do zaciągnięcia ww. zobowiązania, bowiem została zatwierdzona przez właściwy organ przed podpisaniem umowy. Ponadto Burmistrz Gminy i Miasta Czerwionka- Leszczyny sporządził i zatwierdził na podstawie ww. uchwały, a wcześniej na podstawie projektu uchwały budżetowej, plan finansowy Urzędu Gminy i Miasta również w zakresie powyższego zadania.* W uzasadnieniu wskazano również, że zobowiązanie w pełni spełnia dyspozycję art. 261 ustawy o finansach publicznych, który *mówi o zatwierdzonym planie finansowym. Oczywiście należy odróżnić moment dokonywania wydatków, bo one są wydatkowane zgodnie z zasadą kasowego wykonania budżetu, która wynika m.in. z art. 211 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą budżet jest planem dochodów i wydatków a nie planem zobowiązań, kosztów czy też należności.*

Dodatkowo Burmistrz Gminy i Miasta Czerwionka- Leszczyny wskazał – w przypadku uznania upoważnienia wynikającego z uchwał budżetowych za niewystarczające – na upoważnienie wynikające z uchwały nr XLII/514/09 Rady Miejskiej z dnia 27.11.2009 r. w sprawie określenia wysokości sumy, do której burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania przekraczające rok budżetowy (kwota 3.000.000 zł). Uchwała podjęta została w oparciu o art. 18 ust.2 pkt 10) ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem wnoszącego zastrzeżenia – upoważnienie wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 10) ustawy o samorządzie gminnym nie musi być zawarte w uchwale budżetowej.

W uzasadnieniu podano także, że nie można uznać przedmiotowej dotacji dla miasta Zabrze jako wydatku wieloletniego, bowiem nie spełnia on dyspozycji art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym okres realizacji przedsięwzięć jest określony na co najmniej 2 lata, *a przedmiotowa umowa obowiązywała od 1 stycznia do 31 grudnia, a więc jest umową jednoroczną a nie wieloletnią.*

Składający zastrzeżenia zwrócił także uwagę, że ze względu na charakter spraw objętych umową, w tym wypadku służącym ochronie zdrowia i życia mieszkańców gminy umowa musi być zawarta przed rozpoczęciem roku budżetowego i obowiązywać od 1 stycznia (jak wskazano - strony musiały liczyć się z obiektywną potrzebą realizacji usług od 1 stycznia).

W dalszej części uzasadnienia Burmistrz Gminy i Miasta Czerwionka - Leszczyny przedstawił kolejne argumenty dotyczące prawidłowości zaciągnięcia kwestionowanych zobowiązań, powołując się na upoważnienie wynikające z uchwały nr XXIX/334/16 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz nr XLIII/491/17 Rady Miejskiej w Czerwionce – Leszczynach z dnia 15 grudnia 2017r. – do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych

jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Gminy i których płatność wykracza poza rok budżetowy, wskazując, że umowy są związane z ochroną zdrowia i życia mieszkańców i spełniają dyspozycję niezbędności dla zapewnienia ciągłości działania Gminy.

W podsumowaniu wnoszący stwierdził, że *wniosek nr 1 wystąpienia pokontrolnego jest bezzasadny, gdyż nie doszło do naruszenia wskazanych w nim przepisów ustawy o finansach publicznych, a Gmina Czerwionka-Leszczyny zaciąga zobowiązania zgodnie z ww. przepisami prawa.*

Rozpatrując zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 1 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wzięło pod uwagę następujący stan faktyczny i prawny:

W dniu 27 grudnia 2017 r. zawarta została umowa pomiędzy Gminą i Miastem Czerwionka – Leszczyny a Miastem Zabrze, na podstawie której Gmina i Miasto Czerwionka-Leszczyny udziela pomocy finansowej Miastu Zabrze w kwocie 60.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie zadań z zakresu świadczenia usług w stosunku do mieszkańców z terenu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny doprowadzonych do Izby Wytrzeźwień w Zabrzu przez Policję i Straż Miejską w celu wytrzeźwienia.

W dniu 17 grudnia 2018 r. zawarta została umowa pomiędzy Gminą i Miastem Czerwionka – Leszczyny a Miastem Zabrze, na podstawie której Gmina i Miasto Czerwionka-Leszczyny udziela pomocy finansowej Miastu Zabrze w kwocie 60.000,00 zł przeznaczeniem na finansowanie zadań z zakresu świadczenia usług w stosunku do mieszkańców z terenu Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny doprowadzonych do Izby Wytrzeźwień w Zabrzu przez Policję i Straż Miejską w celu wytrzeźwienia.

Uchwały budżetowe odpowiednio na rok 2018 oraz 2019r. podjęte zostały: w dniu 15 grudnia 2017r. – uchwała budżetowa na 2018r. (uchwała Nr XLIII/490/17 Rady Miejskiej) i w dniu 13 grudnia 2018 r. – uchwała budżetowa na 2019 r. (uchwała Nr III/30/18 Rady Miejskiej).

Wobec powyższego w dniu zawarcia ww. umów (czyli zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet następnego roku) Burmistrz Gminy i Miasta Czerwionka - Leszczyny nie miał stosownego upoważnienia wynikającego z uchwał budżetowych, ponieważ uchwały jeszcze nie obowiązywały. Zgodnie z art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm. ) podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniem Burmistrza Gminy i Miasta Czerwionka – Leszczyny, że zawierając odpowiednio w dniach 27 grudnia 2017 r. oraz 17 grudnia 2018r. miał upoważnienie wynikające z ww. uchwał

budżetowych. Burmistrz mógł zaciągać zobowiązania obciążające budżet danego roku od dnia obowiązywania uchwał budżetowych, czyli od 1 stycznia.

Odnosząc się dodatkowo do wskazanego w uzasadnieniu upoważnienia wynikającego z uchwały Nr XLII/514/09 Rady Miejskiej z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie określenia wysokości sumy, do której burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania przekraczające rok budżetowy Kolegium poddało w wątpliwość prawidłowość takiego upoważnienia. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 10) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) rada gminy określa „wysokość sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania”; przepis ten nie upoważnia organu stanowiącego do podejmowania decyzji o wydatkach, które dopiero mogą znaleźć odzwierciedlenie w zapisach uchwały budżetowej na kolejny rok (kwestia poza zakresem niniejszej uchwały).

W uchwałach w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, tj.:

- Nr XXIX/334/16 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 16 grudnia 2016 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyń na lata 2017-2026 ze zmianami,
  - Nr XLIII/491/17 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 15 grudnia 2017 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyń na lata 2018-2027 ze zmianami,
  - uchwały Nr III/31/18 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyń na lata 2019-2028 z zmianami
- wymienione zadania nie były ujęte w wykazach przedsięwzięć.

Nie można także zgodzić się z poglądem wnoszącego zastrzeżenia, że zawarte umowy należały do kategorii umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych była niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednost. Umowy dotacji dla Miasta Zabrze zostały zawarte w oparciu o uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej Miastu Zabrze (odpowiednio uchwała Nr XLIII/493/17 Rady Miejskiej z dnia 15 grudnia 2017 r. oraz uchwała Nr III/33/18 Rady Miejskiej z dnia 13 grudnia 2018 r.), podjęte na podstawie art. 220 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji lub pomoc rzeczowa. Tym samym Gmina i Miasto Czerwionka - Leszczyń przekazała dotację na zadanie innej jednostki samorządu

terytorialnego. Ponadto należy dodać, że prowadzenie izby wytrzeźwień w świetle ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu

w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119) nie ma dla jednostek samorządu terytorialnego charakteru obowiązkowego..

W myśl natomiast art. 261 ww. ustawy o finansach publicznych, powołanego w treści wniosku pokontrolnego nr 1, kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Zdaniem Kolegium nie można przychylić się do poglądu dotyczącego literalnego brzmienia ww. przepisu, czyli „zatwierdzonego planu finansowego”, ponieważ plany finansowe w dniach zawarcia umów (zaciągnięcia zobowiązań), podobnie jak wymienione wyżej uchwały budżetowe, nie obowiązywały. Termin „zatwierdzony plan finansowy” odnosi się do kompletnego, prawidłowego i podpisanego dokumentu w odróżnieniu np. od projektu planu finansowego, dokumentu niezatwierdzonego, roboczego. Plan finansowy, podobnie jak uchwały budżetowe, w oparciu o które został sporządzony, obowiązuje dopiero od dnia 1 stycznia roku budżetowego, którego dotyczy i nie daje podstaw do działania na jego podstawie przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Kolegium, wniosek pokontrolny nr 1 został sformułowany prawidłowo. Mając na uwadze dokonane ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, stosownie do art. 25b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwaliło jak w § 1 uchwały. Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej