



Uchwała Nr 197/XVII/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 28 lipca 2022 r.

w sprawie zarządzenia Nr OR.0050.220.2022 Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2022 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** zarządzenia Nr OR.0050.220.2022 Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2022 rok z powodu istotnego naruszenia art. 31a, art.31b, art.111 w związku z art. 12 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 r. poz. 583 z późn. zm.) i art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz.305 z późn. zm), polegającego na nieuprawnionym wprowadzeniu do budżetu przez organ wykonawczy środków z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych obrocie hurtowym i ich przeznaczenia na wydatki związane z pomocą obywatelom Ukrainy.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Zarządzenie Nr OR.0050.220.2022 Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2022 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 5 lipca 2022 roku.

W dniu 14 lipca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, uchwałą Nr 175/XVI/2022 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jego nieważności.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 28 lipca 2022 roku. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie posiedzenia powiadomiono Prezydenta Miasta z pouczeniem o prawie uczestnictwa w nim, 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 z późn.zm.) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.).

Badając przedłożone zarządzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w nim istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego w dniu 4 lipca 2022 r. wydał zarządzenie NR OR.0050.220.2022 Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego w sprawie zmian w budżecie Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2022 rok, działając na podstawie art. 31a, art.31b, art.111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 r. poz. 583 z późn. zm.). W załączniku nr 1 badanego zarządzenia dokonano zmian budżetu miasta Wodzisławia Śląskiego na 2022 rok polegających na zwiększeniu dochodów w dziale 756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75618 - Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw, § 0270 - Wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym o kwotę 50.000 zł. W załącznikach nr 2 i nr 3 do Zarządzenia zaplanowano wydatek w kwocie 50.000 zł w dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdziale 80195 – Pozostała działalność, w paragrafach klasyfikacji budżetowej, wskazując jednocześnie że środki przeznaczone zostaną na pomoc obywatelom Ukrainy.

Prezydent Miasta złożył wyjaśnienia zawarte w piśmie z dnia 20 lipca 2022 r, w których ocenił, że był uprawniony do dokonania przedmiotowej zmiany budżetu i wyjaśnił, że kwestionowane zarządzenie dotyczyło możliwości przeznaczenia dochodów z opłat związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych na pomoc obywatelom Ukrainy, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. W ocenie Prezydenta Miasta w przedmiotowej sytuacji znajdują zastosowanie przepisy art. 31a i 31b tej ustawy, które są przepisami szczególnymi w stosunku do art. 12 bowiem dotyczą tylko pewnego rodzaju „znaczonych” dochodów i tylko na rodzaj wydatków wskazanych w tych przepisach. W ocenie Prezydenta ustawodawca w tych przepisach poszerzył katalog zadań, które mogą być finansowane z dochodów „znaczonych” i wprowadził możliwość upoważnienia dla organu wykonawczego do pewnych zmian w budżecie ale tylko w stosunku do tej grupy dochodów i tylko na wskazane cele. Prezydent wskazał, że zarówno art. 31a jak i 31b nie zawiera w swej treści odwołania do odpowiedniego stosowania przepisów art. 12 ust. 4 i 5. Prezydent wyjaśnił również, że zgodnie z art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do m.in. dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a takie upoważnienie zostało udzielone na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego Nr XLIII/422/22 z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2022 rok.

W ocenie Kolegium Izby wydane Zarządzenie narusza art. 31a, art.31b, art.111 w związku z art. 12 ust 4 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa i art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz.305 z późn. zm.).

W art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa ustawodawca przewidział, że jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art.1 ust.1. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku. Organ stanowiący miasta Wodzisław Śląski uchwały takiej nie podjął.

Zgodnie z art. 31a ustawy, na realizację zadań z zakresu pomocy i usług społecznych, zapewniania schronienia, edukacji, opieki i wychowania, organizacji czasu wolnego, w tym kultury i sportu oraz zdrowia publicznego, w związku z pobytem na jej terenie osób, o których mowa w art. 1 ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 92, art. 111, art. 18 oraz art. 181 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.). W myśl art. 31b ustawy na realizację zadań, wskazanych w art. 31a w związku z pobytem na jej terenie osób, o których mowa w art. 1 ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 9 ust. 1 oraz 2 w związku z art. 92 ust. 11 oraz art. 93 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W art. 111 pkt 1 ustawy ustawodawca wskazał, że w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej. Upoważnienie takie organ wykonawczy Miasta Wodzisław Śląski posiada.

Kolegium Izby nie podziela stanowiska jakoby przepisy wskazane w badanym Zarządzeniu stanowiły wystarczającą podstawę dokonanych zmian. Analizując stan prawny, należy zauważyć, że poza przepisami art. 31a, 31b i art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, na które powołał się Prezydent Miasta wydając badane zarządzenie, ustawodawca zawarł we wskazanym akcie prawnym również przepis w którym określił w jakich sytuacjach jednostka samorządu terytorialnego może przekazywać środki z własnej inicjatywy na pomoc obywatelom Ukrainy. I tak, zgodnie z art. 12 ust. 4 i 5 ustawy jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku. Środki o których mowa w art. 9 ust. 1 oraz 2 w związku z art. 92 ust. 11 oraz art. 93 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości

i przeciwdziałaniu alkoholizmowi są dochodami własnymi jednostki samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 2f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1672 z późn. zm.)) Mają do nich jednocześnie zastosowanie przepisy art. 93 ust. 1 i ust.4 ustawy, które nakazują gminom kierunkowe przeznaczanie dochodów uzyskanych z opłat na określone działania. W art. 31a, 31b ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa ustawodawca przewidział, że dochody z opłat, poza celami o których mówi ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, można przeznaczyć również na realizację zadań z zakresu pomocy i usług społecznych, zapewniania schronienia, edukacji, opieki i wychowania, organizacji czasu wolnego, w tym kultury i sportu oraz zdrowia publicznego, w związku z pobytem na terenie gminy obywateli Ukrainy, które przybyły w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa. Zdaniem Kolegium, poszerzenie zakresu zadań, na które można przeznaczyć dochody uzyskane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, co stało się na mocy art. 31a i 31b ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, nie zniosło zasady wynikającej z art. 12 ust. 4 i 5 tejże ustawy. Kolegium uważa, że aby takie środki można było przeznaczyć na cele wskazane w art. 31a i 31b ustawy, konieczna jest uchwała organu stanowiącego o której mowa właśnie art. 12 ust.4.

Kolegium Izby zauważa ponadto, że art. 257 ustawy o finansach publicznych również nie może stanowić podstawy dokonanych zmian budżetu. Zgodnie z tym przepisem w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

- 1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej;
- 3) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby zatem wskazuje, że w myśl art. 257 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Taka przesłanka jednak nie nastąpiła, gdyż środki z wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym nie są dotacją przekazywaną z budżetu państwa, budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego czy innej jednostki sektora finansów publicznych czy też dochodami jednostki samorządu terytorialnego wynikającymi ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej.

Kolegium Izby stwierdza, że przepisy art. 31a, art.31b, art.111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa jak również art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, nie upoważniają Prezydenta Miasta do wprowadzenia wyżej opisanej zmiany w budżecie miasta na 2022 rok. Kolegium Izby wskazuje, że w sytuacji gdzie organ stanowiący nie podjął uchwały na podstawie art. 12 ust. 4 i 5 wskazanej wyżej ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dokonanie takiej zmiany jest niedopuszczalne.

W związku z powyższym postanowienia przedmiotowego Zarządzenia w zakresie zmian polegających na wprowadzeniu do budżetu po stronie dochodów środków z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych obrocie hurtowym oraz ich rozdysponowania po stronie wydatków naruszają art. 31a, art.31b, art.111 w związku z art. 12 ust 4 i 5, ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa i art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność zarządzenia NR OR.0050.220.2022 Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2022 rok, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej