



Uchwała Nr 251/XXV/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 2 listopada 2022 r.

w sprawie uchwały Nr LVIII/915/22 Rady Miasta Mysłowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Mysłowice, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) 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** uchwały Nr LVIII/915/22 Rady Miasta Mysłowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Mysłowice, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu **w części dotyczącej § 2 uchwały**, z powodu istotnego naruszenia art. 233 pkt 1, art. 234 oraz art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie uregulowań dotyczących trybu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, czym przekroczono kompetencje ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVIII/915/22 Rady Miasta Mysłowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Mysłowice, szczegółowości

projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 6 października 2022 roku.

W dniu 18 października 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 239/XXIV/2022 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LVIII/915/22 Rady Miasta Mysłowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Mysłowice, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono w dniu 2 listopada 2022 r. na posiedzeniu Kolegium, w którym uczestniczyli przedstawiciele Miasta. Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w nadzorowanej uchwale Rady Miasta Mysłowice istotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Badaną uchwałą Rada Miasta Mysłowice wprowadziła zmiany do uchwały Nr LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Mysłowice, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu. Zmiany polegały na:

- uchwaleniu nowego brzmienia punktu 4 Załącznika nr 2 do uchwały „Szczegółowość projektu budżetu oraz rodzaje materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta Mysłowice”, z którego wynika, że materiały informacyjne stanowią dodatkowo: analiza wskaźnikowa budżetu, plan wydatków w układzie zadaniowym, programy i projekty finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz zadania przyjęte do realizacji na podstawie mysłowickiego budżetu obywatelskiego;
- nadaniu nowego brzmienia punktom 1, 3 i 4 Załącznika nr 1 do uchwały „Procedura tworzenia budżetu miasta Mysłowice” w zakresie *Trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, w tym terminy i procedura uchwalania budżetu*, w ten sposób, że:

o Pkt 1. otrzymał brzmienie: „Opracowanie wytycznych do projektu budżetu miasta Mysłowice, w tym założeń i materiałów kalkulacyjnych niezbędnych do przedłożenia propozycji do projektu budżetu, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w Załączniku nr 2 „Szczegółowość projektu budżetu oraz rodzaje materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta Mysłowice” w pkt 4, ppkt 1-4 - termin do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy przekazanie do Rady Miasta, Rad

Dzielnic oraz do kierowników komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, kierowników jednostek organizacyjnych Miasta".

o Pkt 3. otrzymał brzmienie: „Złożenie przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu Miasta oraz kierowników jednostek organizacyjnych miasta i powiatowych służb, inspekcji i straży (za pośrednictwem wydziałów nadzorujących te jednostki) po akceptacji przez nadzorujących Zastępców Prezydenta Miasta/Sekretarza Miasta propozycji do projektu uchwały budżetowej, uwzględniających wytyczne, określone zarządzeniem Prezydenta Miasta, wraz z niezbędnymi materiałami kalkulacyjnymi w zakresie planowanych dochodów i wydatków, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w Załączniku nr 2 „Szczegółowość projektu budżetu oraz rodzaje materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta Mysłówice” w pkt 4, ppkt 1-4 - termin do dnia 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy”.

o Pkt 4. otrzymał brzmienie: „Opracowanie wstępnego zbiorczego zestawienia proponowanych dochodów i wydatków do projektu budżetu na podstawie przedłożonych propozycji, które stanowią materiał kalkulacyjny dla Wydziału Budżetu, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w Załączniku nr 2 „Szczegółowość projektu budżetu oraz rodzaje materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta Mysłówice” w pkt 4, ppkt 1-4 - termin do dnia 7 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy”.

Zgodnie z zapisem § 2 badanej uchwały powyższe zmiany obowiązują przy opracowaniu projektu budżetu Miasta Mysłówice na 2023 rok. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Mysłówice. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi treści podjętej uchwały, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym skierowano zapytanie do Przewodniczącego Rady Miasta Mysłówice i Prezydenta Miasta Mysłówice dotyczące podania podstawy prawnej uchwalenia przez Radę Miasta zmian Załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłówice z dnia 30 września 2010 r. w zakresie brzmienia pkt 1, 3 i 4. Z otrzymanej odpowiedzi Przewodniczącego Rady Miasta Mysłówice wynika, że „(..) przedmiotowa uchwała, a zatem również zmiany Załącznika nr 1 w zakresie brzmienia pkt 1, 3 i 4, została podjęta w oparciu o delegację, wyrażoną w art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.)”. Dodatkowo

Przewodniczący Rady wskazał, iż wprowadzenie ww. zmian spowodowane jest potrzebą zwiększenia zakresu otrzymywanych informacji w ramach procedury uchwalania budżetu Miasta, a także dostosowaniem obowiązującej procedury do terminu określonego w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W piśmie z dnia 27 października 2022 r. podpisanym w imieniu Prezydenta Miasta przez Zastępcę Prezydenta poinformowano, m. in. że podjęta na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych Uchwała nr LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. stanowiła dla Prezydenta Miasta podstawę, w oparciu o którą, rozpoczynając prace nad przygotowaniem projektu uchwały budżetowej na 2023 rok, był i jest nadal zobowiązany dostosować swoje prace nad projektem uchwały budżetowej. Wprowadzenie zmian w trakcie zaawansowanych prac nad budżetem i projektem uchwały budżetowej, po wyczerpaniu znacznej części terminów wynikających z podjętej przez Radę Miasta ww. uchwały i po przygotowaniu już większości materiałów informacyjnych uwzględniających charakter budżetu określony przez Radę, jest zdaniem Prezydenta niezgodne z treścią poprzedniej uchwały. Prezydent Miasta zwrócił uwagę na fakt, iż Rada Miasta po wyczerpaniu znacznej części procedury przygotowania budżetu uchwalonej przez siebie, bez uwzględnienia tego faktu, a także obiektywnej możliwości wykonania (czy raczej ponowienia) w krótkim terminie zamkniętych już etapów procedury budżetowej, wprowadziła istotne zmiany do zakresu materiałów informacyjnych żądanych od Prezydenta Miasta dla uznania projektu budżetu za prawidłowo przedłożony, co może zdaniem Prezydenta, finalnie doprowadzić do obiektywnej niemożliwości przedłożenia projektu budżetu Miasta Mysłowice na rok 2023 w ustawowym terminie. W związku z powyższym, w ocenie Prezydenta Miasta, przedmiotowa uchwała, podjęta na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych, podjęta została co najmniej z nadużyciem tej podstawy prawnej, z uwagi na zbyt późne jej podjęcie w stosunku do terminów określonych uprzednio i zgodnie z którymi przygotowywany był projekt budżetu. Dodatkowo Prezydent Miasta zwrócił także uwagę na fakt, iż ustalony przez Radę Miasta sposób konstruowania budżetu co najmniej w części może uniemożliwić zadaniowanie wszystkich elementów projektu budżetu Miasta, także dlatego, iż nie ma możliwości precyzyjnego określenia, jakie zadania i w jakiej szczegółowości mają być w tych materiałach informacyjnych opisane.

Mając na względzie powyższe postanowienia uchwały i otrzymane wyjaśnienia (również wyjaśnienia złożone przez przedstawiciela Miasta w dniu 2 listopada 2022 r.) Kolegium Izby zauważa, że z przepisu art. 234 ustawy o finansach publicznych wynika, iż uchwała podejmowana na tej podstawie ma regulować tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Prace nad projektem

uchwały budżetowej rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, w tym wypadku przez Prezydenta Miasta Mysłowice. Brak jest w ocenie Kolegium podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący Miasta w przedmiotowym trybie etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, w tym określenia obowiązków kierowników komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, kierowników jednostek organizacyjnych Miasta oraz powiatowych służb, inspekcji i straży w zakresie przygotowania materiałów do opracowania projektu uchwały budżetowej. Ustalenie obowiązków służbowych pracowników Urzędu Miasta i kierowników jednostek organizacyjnych Miasta należy, zdaniem Kolegium, do uprawnień Prezydenta Miasta, jako organu wykonawczego a zarazem kierownika Urzędu Miasta. W myśl art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent Miasta, jako kierownik Urzędu Miasta wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. a ingerencja organu stanowiącego w tym zakresie narusza kompetencje Prezydenta Miasta. Z tego powodu należało uznać, że postanowienia § 2 badanej uchwały w istotny sposób naruszają art. 234 ustawy o finansach publicznych. Regulacje zawarte w § 2 uchwały naruszają również art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Wskazany przepis stanowi wyraz podziału kompetencji obu organów jednostki samorządu terytorialnego - na zasadzie wyłączności kompetencji każdego z organów - w procesie tworzenia budżetu. Konsekwencją tego jest podział procedury tworzenia budżetu na fazę opracowania projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy oraz na fazę rozpatrzenia projektu tej uchwały przez organ stanowiący. A zatem Rada Miasta Mysłowice nie była uprawniona do uchwalenia uregulowań dotyczących trybu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej Miasta Mysłowice, tj. określenia obowiązków kierowników komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, kierowników jednostek organizacyjnych Miasta oraz powiatowych służb, inspekcji i straży w zakresie przygotowania materiałów do opracowania projektu uchwały budżetowej. Uchwalając postanowienia § 2 uchwały Rada naruszyła wyłączną kompetencję Prezydenta w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdza nieważność §2 badanej uchwały.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na fakt, iż podjęta w dniu 30 września 2010 r. uchwała LXXVIII/1166/10 Rady Miasta Mysłówice w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Mysłówice, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, również zawiera uregulowania dotyczące trybu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, w związku z powyższym zasadne jest podjęcie nowej uchwały w tym zakresie, o treści zgodnej z postanowieniami art. 234 ustawy o finansach publicznych.

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