



Uchwała Nr 168/XV/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 30 czerwca 2022 r.

w sprawie uchwały Nr XLIII/642/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową na rok 2022

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 2 oraz art. 18a 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. 91 ust. 1 i ust. 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 XLIII/642/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową na rok 2022 z powodu naruszenia art. 264 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 i art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) polegającego na wprowadzeniu do uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022 postanowienia o dokonaniu lokat wolnych środków budżetowych oraz udzieleniu upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego z przekroczeniem zakresu umocowania ustawowego określonego dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/642/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową na rok 2022 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 maja 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 137/XI/2022 z dnia 12 maja 2022 r. wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Wisła.

Badanie nadzorcze tej uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 maja 2022 r. Posiedzenie przeprowadzono w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie 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 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele organów gminy. W związku z przesłanym zawiadomieniem o terminie badania przedmiotowej uchwały oraz skierowanym zapytaniem do organów gminy zamieszczonym w piśmie znak: WA-0712/69/22 z dnia 17 maja 2022 r., Burmistrz Miasta Wisła złożył wyjaśnienia zawarte w przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach piśmie znak: FN.1713.4.2022.DC z dnia 20 maja 2022 r. W treści pisma Burmistrz wyjaśnił (cyt. „w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady Miasta Wisła”), że przepis art. 48 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych umożliwia dokonywanie lokat wolnych środków budżetowych nie wskazując wprost organu wykonawczego gminy jako posiadającego kompetencje do podejmowania decyzji w tym zakresie. W związku z tym, jak również w kontekście art. 264 ust. 3 uofp, uznano, że „przymiot decyzyjności” przysługuje organowi stanowiącemu, który w uchwale nr XLIII/642/2022 wyraża zgodę na przedmiotową czynność. Ponadto planowane lokowanie środków nie obejmuje okresem kolejnych lat budżetowych, i stanowi odpowiednik lokaty środków, o której mowa w art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, na zasadzie analogii uznano, iż na podstawie art. 48 ustawy o finansach publicznych i dodanego §5a w uchwale budżetowej - organ wykonawczy gminy może lokować wolne środki to zasadnym jest, w świetle art. 264 ust. 3 ww. ustawy, stosowne upoważnienie dla burmistrza.

Kolegium Izby na tym posiedzeniu w dniu 26 maja 2022 r. stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru zapisy zamieszczone w § 1 tej uchwały naruszają regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych, albowiem Rada Miasta Wisła postanowiła wprowadzić w treści uchwały Nr XXXIX/536/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 22 grudnia 2021 r. Uchwała Budżetowa na rok 2022 - zmiany w następującym brzmieniu:

„1) dodaje §5a o treści:

„§ 5a. Dokonuje się lokat wolnych środków budżetowych (całości lub części), z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu:

- 1) w skarbowych papierach wartościowych;
 - 2) w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;
 - 3) na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) w formie depozytu u Ministra Finansów.”;
- 2) dodaje pkt 2a i 2b w §6 o treści:

- „2a) lokowania wolnych środków w skarbowych papierach wartościowych;
- 2b) lokowania wolnych środków w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”.

W ocenie Kolegium Izby wprowadzone przez Radę Miasta Wisła zmiany do uchwały budżetowej na rok 2022 zostały dokonane z istotnym naruszeniem art. 264 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 i art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), albowiem postanowienia o dokonaniu lokat wolnych środków budżetowych oraz udzieleniu upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego zostały podjęte z przekroczeniem zakresu umocowania ustawowego określonego dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W związku ze stwierdzonym istotnym naruszeniem prawa w uchwale Nr XLIII/642/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową na rok 2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, podjęło uchwałę Nr 148/XII/2022 z dnia 26 maja 2022 r., w której nakazano usunięcie wyżej wskazanego istotnego naruszenia prawa w terminie do dnia 24 czerwca 2022 r. poprzez uchylenie zapisów wprowadzonych badaną uchwałą do treści uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022, albowiem zgodnie z tym przepisem ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia.

W dniu 30 czerwca 2022 r. odbyło się kolejne posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. Posiedzenie przeprowadzono również w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie 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 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 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu tym uczestniczył skarbnik Miasta Wisła Pan Damian Cieślak, działający na podstawie upoważnienia udzielonego przez Burmistrza Miasta Wisła. W toku posiedzenia Skarbnik Miasta złożył oświadczenie, z którego wynika, że w wyznaczonym przez Kolegium Izby terminie, tj. do dnia 24 czerwca 2022 r. Rada Miasta Wisła nie usunęła w badanej uchwale istotnego naruszenia prawa, gdyż najbliższa sesja organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego została zaplanowana na dzień 30 czerwca 2022 r.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Z kolei art. 12 ust. 2 tej ustawy stanowi, że jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa w ust. 1, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części.

W analizowanym stanie faktycznym i prawnym należy uznać za bezsporne następujące okoliczności:

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, podjęło uchwałę Nr 148/XII/2022 z dnia 26 maja 2022 r., w której nakazano usunięcie istotnego naruszenia prawa w badanej uchwale Nr XLIII/642/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową na rok 2022 - w terminie do dnia 24 czerwca 2022 r. poprzez uchylenie zapisów wprowadzonych tą uchwałą do treści uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022. W wyznaczonym terminie Rada Miasta Wisła nie usunęła wskazanych nieprawidłowości. Wobec powyższego faktu Kolegium Izby, stosownie do regulacji zawartej w przywołanym wyżej art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, zobligowane było do orzeczenia o nieważności badanej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby wprowadzone przez Radę Miasta Wisła zmiany do uchwały budżetowej na rok 2022 zostały dokonane z istotnym naruszeniem art. 264 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 i art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), albowiem sformułowane w § 1 uchwały Nr XLIII/642/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową na rok 2022 postanowienia o dokonaniu lokat wolnych środków budżetowych oraz udzieleniu upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego zostały podjęte z przekroczeniem zakresu

umocowania ustawowego określonego dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Taka ocena dokonanych zmian uchwały budżetowej Miasta Wisła wynika przede wszystkim z regulacji zawartej w art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych, w tym m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, mogą dokonywać lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu:

- 1) w skarbowych papierach wartościowych;
- 2) w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) w formie depozytu u Ministra Finansów.

Dyspozycja zawarta w tym przepisie ma charakter podstawowy i została zamieszczona wśród ustawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, a przypadki jej modyfikacji występują w treści samej ustawy o finansach publicznych. Ustawa ta w sposób wyraźny rozgranicza kompetencje w zakresie uchwalania i wykonywania budżetu pomiędzy organem stanowiącym i organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Taka regulacja określająca właściwość organu zawarta jest m.in. w art. 264 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach lub w formie depozytu u Ministra Finansów. Tym samym tylko wskazane w tym przepisie operacje lokowania wymagają udzielenia stosownego upoważnienia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dla organu wykonawczego tej jednostki. Pozostałe dyspozycje dotyczące lokowania wolnych środków w instrumentach wskazanych w art. 48 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, wobec braku wskazania w ustawie wymogu uzyskania stosownego upoważnienia, stanowią uprawnienia wchodzące w zakres przynależny organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, obejmujący przede wszystkim wykonywanie budżetu, zgodnie z art. 247 ust. 1 tej ustawy. Należy wszakże wyraźnie podkreślić, iż możliwość dokonywania takich lokat jest uzależniona od uprzedniego zaplanowania takich operacji finansowych, poprzez stosowne ujęcie środków finansowych w planie budżetu jednostki. Ponadto należy wyraźnie podkreślić, że ustawa o finansach publicznych zawiera zamknięty katalog upoważnień, które mogą być ustanawiane przez organ stanowiący na rzecz organu wykonawczego i nie mogą one być wprowadzane do treści uchwały budżetowej bez stosownej podstawy prawnej, albowiem naruszałyby ustalony porządek prawny związany z podziałem kompetencji pomiędzy oba organy jednostki w zakresie uchwalania i wykonywania budżetu.

Dodatkowo Kolegium Izby sygnalizuje, że treść dodawanego badaną uchwałą do uchwały budżetowej Miasta Wisła przepisu zamieszczonego w § 5a, pomimo dyrektywnego brzmienia wprowadzanej dyspozycji (cyt. „Dokonuje się lokat wolnych środków budżetowych (całości lub części) ...”) w żaden sposób nie korespondowała z aktualnym planem budżetu, a ponadto zawierała również bardzo istotną wadę, gdyż obejmowała swoim zakresem również lokowanie wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów, gdy tymczasem nie objęto tej czynności zakresem upoważnienia organu stanowiącego, czego wyraźnie wymaga przywołany wyżej art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Biorące pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby, działając na podstawie art. 12 ust. 2 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 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) orzekło o nieważności uchwały Nr XLIII/642/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową na rok 2022, wobec nieusunięcia przez Radę Miasta Wisła wskazanych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie. Jednocześnie Kolegium stwierdziło, że nie zachodzi konieczność dokonania ustalania budżetu w części dotkniętej nieważnością, stosownie do wymogów zawartych w art. 12 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, z uwagi na fakt, iż przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze nie stanowi ingerencji w konstrukcję budżetu, będącego rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki samorządu terytorialnego, a dotyczy jedynie zakresu regulacji stanowiącej fakultatywną część uchwały budżetowej.

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

Krzysztof Róg