



Uchwała Nr 269/XXVI/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach
z dnia 17 listopada 2022 r.

**w sprawie uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r.
w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej**

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 7 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 załącznika nr 2 „Wykaz przedsięwzięć wieloletnich w latach 2022-2036” do uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, **w części** obejmującej: zmniejszenie o kwotę 3.300.000 zł ogólnych nakładów na przedsięwzięcie 1.3.2.8 „Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Budowa obiektu z wyposażeniem” oraz zmniejszenie limitów wydatków na to przedsięwzięcie w 2022 r. - o kwotę 3.300.000 zł, z powodu dokonania przez organ stanowiący Miasta z własnej inicjatywy zmiany kwot wydatków na przedsięwzięcie ujęte w wieloletniej prognozie finansowej Miasta w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy oraz bez jego zgody, czym istotnie naruszono art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 267/XXI/2022 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy

finansowej. Uchwała wpłynęła do Izby 2 listopada 2022 r. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 17 listopada 2022 r., o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniach ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, 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). W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele organu stanowiącego: pan Marian Czerner (Przewodniczący Rady Miasta Racibórz), pani Anna Szukalska (Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz), pan Mirosław Lenk (Przewodniczący Komisji Rozwoju Gospodarczego, Budżetu i Finansów Rady Miasta Racibórz) oraz przedstawiciel Prezydenta Miasta Racibórz: pani Ewa Pierzchała (adwokat).

Podstawę rozstrzygnięcia Kolegium stanowi następujący stan faktyczny i prawny:

Prezydent Miasta Racibórz pismem z dnia 3 listopada 2022 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (data wpływu: 4.11.2022 r.) zwrócił się o zbadanie zgodności z prawem uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej. W piśmie tym Prezydent Miasta Racibórz wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały z powodu rażącego naruszenia prawa, tj. normy art. 230 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) poprzez podjęcie działań wykraczających poza inicjatywę uchwałodawczą organu wykonawczego. W ww. skardze Prezydent Miasta przedstawił stan faktyczny związany z podjęciem ww. uchwały. Następnie wskazał, że *„Rada Miasta na sesji w dniu 26.10.b.r. podjęła uchwałę o zupełnie innej treści niż, ta która została przygotowana przez organ wykonawczy. Należy podkreślić, że wszystkie zmiany wprowadzone do budżetu Miasta mają wpływ na treść Wieloletniej Prognozy Finansowej. Projekt tych zmian przygotowywany jest przez organ wykonawczy. Ingerencja Rady Miasta Racibórz, z własnej inicjatywy w zakres kompetencji należących do Prezydenta Miasta poprzez podjęcie skarżonej uchwały jest niedopuszczalna z punktu widzenia podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami wynikającego art. 230 ust. 1 u.f.p. Prezydent Miasta Raciborza, jako organ wykonawczy realizuje przedsięwzięcia, których finansowanie wynika z budżetu Miasta Racibórz oraz z Wieloletniej Prognozy Finansowej. Stąd też ingerencja organu stanowiącego w Wieloletnią Prognozę Finansową poza inicjatywą organu wykonawczego jest zatem sprzeczna z w.w. normą. Zarówno w piśmiennictwie jak i orzecznictwie dominuje utrwalony pogląd wywiedziony z powołanych wyżej norm, zgodnie z którymi „zgodnie z art. 230 ust. 1 u.f.p. wyłączną*

inicjatywę uchwałodawczą w zakresie projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej posiada zarząd j.s.t. Nie istnieje zatem możliwość zmiany zakresu wykonywania finansowania lub wstrzymania przedsięwzięcia wieloletniego bez złożenia przez organ wykonawczy j.s.t. projektu zmiany uchwały w sprawie w.p.f. Nie ma także prawnej możliwości wprowadzenia do treści w.p.f. nowego przedsięwzięcia wieloletniego samodzielnie przez organ stanowiący j.s.t. Takie działanie organu stanowiącego jest bowiem istotnym naruszeniem art. 230 u.f.p. Organ stanowiący j.s.t., uchwalając uchwałę w sprawie WPF, nie może w sposób dowolny wprowadzać poprawek w zakresie nieobjętym przedstawionym przez zarząd projektem. Godzi to bowiem w ustawowo wyrażoną wyłączną inicjatywę uchwałodawczą zarządu j.s.t. ”(P. Lenio [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 231).”

Analiza Wykazu przedsięwzięć stanowiącego Załącznik do ww. uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej wskazuje, że w zakresie zadania 1.3.2.8. „Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji – Budowa obiektu z wyposażeniem” Rada Miasta Racibórz:

- dokonała zmniejszenia łącznych nakładów na ww. przedsięwzięcie o kwotę (-) 3.300.000 zł (z kwoty 4.084.920 zł do kwoty 784.920,90 zł);
- dokonała zmniejszenia limitu wydatków na 2022 r. na ww. przedsięwzięcie o kwotę (-) 3.300.000 zł (z kwoty 4.000.000 zł do kwoty 700.000 zł).

Z przedłożonej tut. Izbie „Informacji z sesji Nr XLIX-22” (pismo z dnia 7.11.2022 r., Nr BRM.0711.10.2022, s. 2) wynika, że w trakcie sesji Rady Miasta Racibórz w dniu 26 października 2022 r., podczas której rozpatrywany był projekt uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej wraz z Autopoprawkami wniesionymi przez Prezydenta, jeden z radnych „zapropozował poprawkę w pierwszym projekcie uchwały, t.j. aby na podstawie Uchwały Nr XLVII/677/2022 w sprawie wstrzymania wykonywania przedsięwzięcia pn. „Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Budowa obiektu z wyposażeniem” - wykreślić w dziale 926 rozdział 92601 Obiekty sportowe w zadaniu nr 21-085/PKT Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej -4.000.000,00 zł i odpowiednio dokonać zmiany w WPF poprzez wykreślenie pozycji w tej samej wysokości.”

Z ww. „Informacji” wynika, iż w trakcie ww. sesji Rady Miasta Racibórz przeprowadzono głosowanie w sprawie: *przyjęcia Uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej wraz z uwzględnieniem wszystkich zmian dokonanych w poprzednich uchwałach o zmianie budżetu miasta na 2022 r.*, zaś wyniki głosowania przedstawiały się następująco: za: 13, przeciw: 1, wstrzymują się:

7, brak głosu: 0, nieobecni: 2. Głosowanie odbyło się z zachowaniem normy art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

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

Zgodnie brzmieniem art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby po przeanalizowaniu powyższego sposobu procedowania nad projektem zmian w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Racibórz stwierdziło, że Rada Miasta Racibórz dokonując w załączniku nr 2 „Wykaz przedsięwzięć wieloletnich w latach 2022-2036” do ww. uchwały, z własnej inicjatywy i bez zgody Prezydenta zmniejszenia o kwotę 3.300.000 zł ogólnych nakładów na przedsięwzięcie 1.3.2.8 „Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Budowa obiektu z wyposażeniem” oraz zmniejszenia limitów wydatków na to przedsięwzięcie w 2022 r. - o kwotę 3.300.000 zł – rażąco naruszyła ww. przepis art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Powyższego charakteru przeprowadzonej ww. zmiany w WPF (z rażącym naruszeniem art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) nie niweluje podjęta wcześniej przez Radę Miasta Racibórz uchwała z dnia 28 września 2022 r. Nr XLVII/677/2022 w sprawie wstrzymania wykonywania przedsięwzięcia pn. „Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej - Budowa obiektu z wyposażeniem”. Należy zauważyć, iż w §2 tej uchwały Rada Miasta Racibórz postanowiła powierzyć wykonanie uchwały Prezydentowi Miasta Racibórz, co oznacza, że inicjatywa w zakresie dokonywania zmian w wydatkach zaplanowanych w budżecie Miasta na ww. zadanie należała do organu wykonawczego. Zmiany w planie wydatków na realizację ww. zadania (mającego status przedsięwzięcia zdefiniowanego w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych) mogły więc nastąpić wyłącznie z inicjatywy organu wykonawczego (Prezydenta Miasta Raciborza), gdyż o jego wyłącznej inicjatywie w tym zakresie stanowi art. 233 pkt 3 (w odniesieniu do zmian w budżecie i w uchwale budżetowej) oraz art. 230 ustawy o finansach publicznych (w odniesieniu do zmian uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej). Nawet przy założeniu, iż Rada Miasta posiadała podstawy prawne do podjęcia uchwały Nr XLVII/677/2022 w sprawie wstrzymania wykonywania ww. przedsięwzięcia, to należy wskazać, iż jej podjęcie nie „wyłączyło” wyłącznej

inicjatywy Prezydenta Miasta do przedkładania projektu uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, o której stanowi art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Należy także podkreślić, iż podejmowanie przez organ stanowiący uchwały w sprawie wstrzymania realizacji przedsięwzięcia, jakkolwiek prawnie dopuszczalne, to jednak jest uznawane za „obejście zasady wyrażonej w art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych”. Jak wskazuje R. Trykozko „nie da się funkcjonalnie uzasadniać, aby organ stanowiący sam mógł inicjować zmiany załącznika do uchwały w sprawie w.p.f. dotyczące przedsięwzięć. Trudno zatem wskazać podstawę, na jakiej organ stanowiący (rada, sejmik) miałby podejmować uchwałę np. o „wstrzymaniu realizacji” przedsięwzięcia, skoro taka uchwała oznacza w praktyce zmianę załącznika do uchwały w sprawie w.p.f., która powinna być zainicjowana przez zarząd.” (R. Trykozko, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 389).

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, przy podejmowaniu uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, Rada Miasta Racibórz w sposób nie budzący wątpliwości istotnie naruszyła przywołany wyżej przepis art. art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dlatego też postanowiło stwierdzić nieważność ww. uchwały w części dotyczącej załącznika 2 – jak w sentencji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) postanowiło jak w sentencji.

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