



Uchwała Nr 27/II/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 stycznia 2023 r.

w sprawie uchwały Nr XCIV/458/22 Rady Miasta Łędziny z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Miasta Łędziny na 2023 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 art. 12 ust. 1 i 4 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr XCIV/458/22 Rady Miasta Łędziny z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Miasta Łędziny na 2023 rok, z powodu:

1. braku zaplanowania wydatków majątkowych w kwocie 1.500.000,00 zł w dziale 926 Kultura fizyczna rozdziale 92601 Obiekty sportowe, inwestycje i zakupy inwestycyjne, wynikających z wcześniej realizowanego przedsięwzięcia wieloletniego i z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, czym istotnie naruszono art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3, art. 46 ust. 1 oraz art. 231 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634);
2. ograniczenia ustawowego upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego w toku wykonywania budżetu, poprzez postanowienie w § 10 ust. 4 uchwały, o upoważnieniu Burmistrza Miasta do "dokonywania zmian w planie wydatków budżetu, polegających na przenoszeniu planowanych kwot wydatków między rozdziałami w ramach działu tylko 801 klasyfikacji budżetowej", czym w sposób istotny naruszono art. 257 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634);
3. zawarcia w § 12 uchwały zapisu o treści: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r. (...)", tj. zastosowaniu dwóch wzajemnie wykluczających się norm prawnych dotyczących wejścia w życie uchwały, czym naruszono w sposób istotny art. 211 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634) oraz

treść § 45 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2.

Wskazuje się na konieczność usunięcia istotnego naruszenia prawa, o którym mowa w § 1 w terminie do **19 lutego 2023 r.** pod rygorem unieważnienia uchwały w tych częściach.

Usunięcie stwierdzonego naruszenia prawa powinno nastąpić poprzez dokonanie zmian w budżecie Miasta Łęczyny na poziomie zapewniającym wykonywanie zadań i regulowanie zobowiązań, doprowadzenie zapisów uchwały budżetowej dotyczących upoważnienia dla Burmistrza Miasta w zakresie dokonywania zmian w planie wydatków do zgodności z upoważnieniami ustawowymi oraz właściwego określenia terminu wejścia w życie uchwały.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 12 stycznia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 14/I/2023 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XCIV/458/22 Rady Miasta Łęczyny z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Miasta Łęczyny na 2023 rok. Uchwała wpłynęła do Izby 21 grudnia 2022 r.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniach Kolegium w dniach 12 i 20 stycznia 2023 r. O terminach posiedzeń powiadomiono organy miasta z pouczeniem, że w posiedzeniu Kolegium Izby 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 15zzx 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.). W obydwu posiedzeniach Kolegium uczestniczyli przedstawiciele organu stanowiącego: pani Maria Głos - Przewodnicząca Rady Miasta, pan Edward Urbańczyk - Wiceprzewodniczący Rady Miasta oraz pan Łukasz Kuczek - Przewodniczący Klubu Radnych "Wspólnie dla Łęczyn". Organ wykonawczy na posiedzeniu Kolegium w dniu 12 stycznia 2023 r.

reprezentowały: pani Anna Wiaderny - Wiceburmistrz oraz pani Kinga Drabik - Skarbnik Miasta, natomiast w dniu 20 stycznia 2023 r.: pani Krystyna Wróbel - Burmistrz Miasta, pani Kinga Drabik - Skarbnik Miasta i pan Wojciech Berendowicz - Radca Prawny.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, w wyniku przeprowadzonego badania nadzorczego ustaliło następujący stan faktyczny i prawny:

Uchwałą Nr XCIV/458/22 z dnia 15 grudnia 2022 r. Rada Miasta Łęczyny uchwaliła budżet Miasta Łęczyny na 2023 rok. Burmistrz Miasta Łęczyny pismem z dnia 21 grudnia 2022 r. zwróciła się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o zbadanie zgodności z prawem przedmiotowej uchwały. W ocenie Burmistrza, wprowadzone przez radnych na sesji w dniu 15 grudnia 2022 r. poprawki do projektu uchwały w sprawie budżetu miasta na 2023 r., jak i do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej sprawiły, że dokumenty te są nierealistyczne i uniemożliwiają realizację zadań gminnych, na które zostały zawarte umowy.

Z przedłożonych Kolegium materiałów wynika, że w trakcie debaty nad projektem uchwały budżetowej, zgłoszono sześć wniosków, dotyczących wprowadzenia zmian do projektu budżetu przedłożonego przez organ wykonawczy. W wyniku głosowania, większość głosów uzyskały dwa wnioski:

1. wniosek zgłoszony przez radnego p. Łukasza Kuczka - w imieniu Klubu Radnych "Wspólnie dla Łęczyn", który zakładał, aby: *"Przenieść środki 10.000 zł z działu 75075 promocja jednostek samorządu terytorialnego do działu 90004 utrzymanie zieleni w miastach i gminach. Wszystkie środki zabezpieczone w projekcie budżetu na 2023 r. przeznaczone na dopłaty do ścieków przenieść do działu 600 na bieżące remonty dróg. Wprowadzić do budżetu następujące zadania: przebudowa i przedłużenie ul. Żeromskiego - 350.000 zł, przebudowa - wykonanie nakładki asfaltowej ul. Spacerowa - 380.000, modernizacja ulicy Partyzantów projekt plus pozwolenie na budowę 100.000 zł, przebudowa drogi gminnej ul. Mickiewicza w zakresie przebudowy i budowy chodnika od skrzyżowania z ul. Dębową do skrzyżowania z ul. Grunwaldzką po stronie numerów nieparzystych 270.000 zł, przebudowa ul. Czaplí 270.000 zł, budowa chodnika od kościoła Matki Bożej Różańcowej do przedszkola projekt plus wykonanie 130.000 zł. Środki na te zadania przesunąć z zadania kompleksowa modernizacja Ośrodka Rekreacyjno - Sportowego Centrum z działu 926."* Wyniki głosowania nad tak sformułowanym wnioskiem były następujące: "za" - 9 głosów, "przeciw" - 2 głosy, "wstrzymujące się" - 2 głosy. Dwie osoby nie wzięły udziału w głosowaniu.

Po przyjęciu przez tego wniosku przez Radę, obecna na sesji Burmistrz Miasta oświadczyła, że wprowadzenie takich zmian nie jest możliwe, w szczególności zdjęcie nakładów z zadania "Kompleksowa modernizacja Ośrodka Rekreacyjno - Sportowego Centrum", gdyż jest to zadanie wieloletnie. Na planowany do wykonania w 2023 r. zakres robót przeprowadzone zostało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, zaś do dnia sesji podpisane zostały 3 umowy na łączną kwotę ponad 600 tysięcy złotych;

2. wniosek radnej pani Elżbiety Ostrowskiej o treści: *"Wykreślić w paragrafie 10 ust. 3 wyrazy "w tym dokonywania przeniesień wydatków". Zmienić zapis w paragrafie 10 ust. 4 na "dokonywania zmian planie wydatków budżetu polegających na przenoszeniu planowanych kwot wydatków między rozdziałami w ramach działu tylko 801". Wykreślić w paragrafie 10 ust. 5 abc"*. Wniosek ten został przyjęty większością głosów: "za" - 11 głosów, "przeciw" - 3 głosy, jedna osoba nie wzięła udziału w głosowaniu. Przyjęta na sesji w dniu 15 grudnia 2022 r. uchwała Nr XCIV/458/22 Rady Miasta Łęczyny w sprawie budżetu Miasta Łęczyny na 2023 rok zawiera przegłosowane, opisane wyżej zmiany, wynikające z przyjętych wniosków. Wyniki głosowania nad uchwałą budżetową były następujące: "za" - 8 głosów, "przeciw" - 3 głosy, "wstrzymujące się" - 2 głosy, 2 osoby nie wzięły udziału w głosowaniu.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały:

1. Brak zaplanowania wydatków majątkowych w kwocie 1.500.000,00 zł w dziale 926 Kultura fizyczna rozdział 92601 Obiekty sportowe, inwestycje i zakupy inwestycyjne, co nastąpiło w związku z decyzją podjętą na sesji Rady Miasta w dniu 15 grudnia 2022 r., polegającą na usunięciu z projektu budżetu na 2023 rok zadania pn. "Kompleksowa modernizacja Ośrodka Rekreacyjno - Sportowego Centrum" i zwiększeniu środków o kwotę 1.500.000,00 zł w dziale 600 Transport i łączność rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne. Powyższe zmiany mają odzwierciedlenie w załączniku nr 2 do uchwały budżetowej, obejmującym planowane wydatki budżetu Miasta Łęczyny na 2023 rok oraz w załączniku nr 4, zawierającym planowane zadania majątkowe. W załączniku nr 4 wykreślono - jak wyżej wskazano - nakłady w kwocie 1.500.000,00 zł w dziale 926 Kultura fizyczna, zwiększono natomiast środki w dziale 600 Transport i łączność rozdział 60016 Drogi publiczne gminne o tę samą kwotę, z przeznaczeniem na realizację sześciu zadań majątkowych, tj. przebudowa i przedłużenie ul. Żeromskiego - 350.000,00 zł, przebudowa - wykonanie nakładki asfaltowej - ul. Spacerowa - 380.000,00 zł, modernizacja ul. Partyzantów projekt plus pozwolenie na budowę -

100.000,00 zł, przebudowa drogi gminnej ulicy Mickiewicza w zakresie przebudowy i budowy chodnika od skrzyżowania z ul. Grunwaldzką po stronie numerów nieparzystych - 270.000,00 zł, przebudowa ul. Czapli - 270.000,00 zł, budowa chodnika od kościoła Matki Bożej Różańcowej do przedszkola projekt plus wykonanie - 130.000,00 zł.

W oparciu o posiadane dokumenty Kolegium stwierdziło, że zadanie pn. "Kompleksowa modernizacja Ośrodka Rekreacyjno - Sportowego Centrum" było ujęte w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, jak również w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, z nakładami na 2023 rok w kwocie 1.500.000,00 zł. Na kontynuację tego przedsięwzięcia w roku 2023, Burmistrz Miasta Łędziny zawarła trzy umowy o numerach: BI.7031.070.2022, BI.7031.072.2022, BI.7031.073.2022. Łączna wartość udzielonych zamówień, wynikająca z tych umów wynosi 616.757,21 zł, zaś termin płatności zobowiązań z tego tytułu przypada na rok 2023.

Obecni na posiedzeniu Kolegium przedstawiciele Rady Miasta Łędziny nie wnieśli zastrzeżeń do przedstawionego stanu faktycznego. Z wypowiedzi wynikało jednak, że intencją wprowadzonych zmian było umieszczenie w budżecie na 2023 rok zadań z zakresu dróg, o których realizację zabiegano już od dłuższego czasu. Ze strony organu wykonawczego w dniu 12 stycznia 2023 r. wypowiedziała się Wiceburmistrz, podkreślając konieczność wykonania w 2023 r. robót w Ośrodku Rekreacyjno - Sportowym Centrum, polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa osobom korzystającym z tego obiektu. Na posiedzeniu Kolegium w dniu 20 stycznia 2023 r. Burmistrz Miasta również wskazała, że zakres robót przewidziany na 2023 r. związany jest z wykonaniem zaleceń pokontrolnych służb pożarniczych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium stwierdziło, że brak zaplanowania wydatków majątkowych w kwocie 1.500.000,00 zł w dziale 926 Kultura fizyczna rozdziale 92601 Obiekty sportowe, inwestycje i zakupy inwestycyjne, wynikających z wcześniej realizowanego przedsięwzięcia wieloletniego i z wcześniej zaciągniętych zobowiązań stanowi istotne naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3, art. 46 ust. 1 oraz art. 231 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wskazane przepisy stanowią, że: Uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (art. 212 ust. 1 pkt 2). Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 44 ust. 1 pkt 2). Wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3). Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania

w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich (art. 46 ust. 1). Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie (art. 231 ust. 2). Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia (art. 231 ust. 3).

W ocenie Kolegium, wymienione wyżej przepisy zostały naruszone przez Radę Miasta. Usuwając z budżetu plan wydatków na wskazane zadanie, Rada Miasta uniemożliwiła organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązanie się z zawartych umów. Umowa cywilnoprawna stanowi źródło zobowiązań o charakterze obligatoryjnym i wiąże strony, które ją zawarły. Niewykonanie umowy lub nierzetelne wykonanie umowy może powodować odpowiedzialność odszkodowawczą strony, która się do tego przyczyniła. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do niekorzystnych konsekwencji finansowych i naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych. Z kopii przesłanych umów oraz z dostępnego na stronie BIP Miasta Łędziny nagrania XCIV Sesji wynika, że Rada Miasta miała świadomość podpisanych umów i konsekwencji, jakie wynikają z usunięcia zadania z planu wydatków budżetowych.

2. W § 10 ust. 4 badanej uchwały, Rada Miasta Łędziny upoważniła Burmistrza Miasta do "Dokonywania zmian w planie wydatków budżetu, polegających na przenoszeniu planowanych kwot wydatków między rozdziałami w ramach działu tylko 801 klasyfikacji budżetowej".

Zgodnie z brzmieniem art. 257 pkt 3 ustawy z dnia 29 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 wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu, w zakresie wydatków bieżących, wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zatem na podstawie upoważnienia ustawowego, Burmistrz Miasta może dokonywać zmian w ramach wszystkich działów klasyfikacji budżetowej, w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem

zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy. Ograniczenie upoważnienia ustawowego w zakresie dokonywania zmian w planie wydatków "w ramach działu tylko 801" jest istotnym naruszeniem art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Z tego upoważnienia Rada Miasta Łęczyny nie skorzystała.

3. W § 12 badanej uchwały, Rada Miasta Łęczyny postanowiła, że "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego".

Zgodnie z art. 211 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jest uchwalany na rok budżetowy a rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. W związku z powyższym, badana uchwała Nr XCIV/458/22 Rady Miasta Łęczyny z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Miasta Łęczyny na 2023 rok - nie mogła wejść w życie z dniem jej podjęcia. Z tych względów Kolegium uznało, że zapis ten w sposób istotny narusza wskazany art. 211 ust. 1 - 3 ustawy o finansach publicznych.

Według § 45 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w tym konkretnym przypadku należało w uchwale wskazać dzień oznaczony kalendarzowo (wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.).

Zapisy zamieszczane w uchwałach budżetowych dotyczące wejścia w życie uzależnione są od terminu ich podjęcia. Zapis zamieszczony w badanej uchwale byłby właściwy w przypadku jej podjęcia po 1 stycznia 2023 roku. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Z kolei Sąd Najwyższy, w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, Nr 1, poz. 8) stwierdził, że: *"...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "wesły w życie" lub "uzyskały moc". Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście "w życie". Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.*

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) postanowiło jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały nie służy odwołanie.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej