



Uchwała Nr 131/VIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 16 marca 2023 r.

**w sprawie uchwały Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Myslowice z dnia 23 lutego 2023 r.
w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Myslowice 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 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **uchwała**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Myslowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Myslowice na 2023 rok z powodu wprowadzenia przez organ stanowiący Miasta zmian w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy, a polegających na zwiększeniu wydatków bieżących w dziale 851 - Ochrona zdrowia, rozdziale 85149 - Programy polityki zdrowotnej o kwotę 150.000,00 zł, czym istotnie naruszono art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) poprzez wprowadzenie z inicjatywy organu stanowiącego zmian w budżecie Miasta wykraczających w sposób istotny poza zakres zmian proponowanych przez organ wykonawczy.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do **14 kwietnia 2023 r.** poprzez uchylenie zmiany nieobjętej inicjatywą organu wykonawczego,

z jednoczesnym zachowaniem zasad dotyczących uchwalania budżetu i jego zmian wynikających z ustawy o finansach publicznych pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Mysłowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 rok.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Mysłowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 28 lutego 2023 roku. W dniu 2 marca 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 105/VII/2023 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Badaną uchwałą Rada Miasta Mysłowice wprowadziła w § 1 uchwały zmiany planu wydatków budżetu na 2023 r. zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały. Zmiany polegały na zmniejszeniu wydatków majątkowych w dziale 600 - Transport i łączność, rozdziale 60004 - Lokalny transport zbiorowy o kwotę 750.000,00 zł z jednoczesnym zwiększeniem wydatków bieżących w dziale 851 - Ochrona zdrowia, rozdziale 85149 - Programy polityki zdrowotnej o kwotę 150.000,00 zł oraz zwiększeniem wydatków majątkowych w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90001 - Gospodarka ściekowa i ochrona wód o kwotę 600.000,00 zł. W załączniku nr 2 do uchwały zmieniono treść Tabeli nr 10 do uchwały budżetowej „Wydatki majątkowe ujęte w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 rok” poprzez zmniejszenie wydatków majątkowych w dziale 600, rozdziale 60004 dotyczących zadania pn. „Modernizacja linii tramwajowej nr 14 w Mysłowicach w ciągu ulic: Bytomska, Starokościelna, Szymanowskiego, Powstańców wraz z niezbędną infrastrukturą” o kwotę 750.000,00 zł oraz zwiększenie wydatków majątkowych w dziale 900, rozdziale 90001 dotyczących zadania pn. „Odwodnienie i retencja ulic Kościelniaka i Przetnica - dokumentacja projektowa” o kwotę 600.000,00 zł.

Pismem KR.0002.3.2023.PK z dnia 28 lutego 2023 r. skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, I Zastępcę Prezydenta Miasta Mysłowice - Pan Wojciech Chmiel, działający z upoważnienia Prezydenta Miasta zwrócił się z prośbą o rozpatrzenie

prawidłowości podjęcia uchwały Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Mysłowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 rok oraz o wyrażenie opinii na temat podjętych przez Radę Miasta rozstrzygnięć w tej sprawie. W piśmie I Zastępcy Prezydenta Miasta podniósł, że podjęta na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. uchwała uwzględniła dwa wnioski złożone do jej projektu przez radnych oraz przyjęte w głosowaniu przez Radę Miasta. Pierwszy wniosek dotyczył zmiany przedłożonego projektu uchwały polegającej na pozostawieniu w dziale 900, rozdziale 90001 jedynie zadania pn. „Odwodnienie i retencja ulic Kościelniaka i Przetnica - dokumentacja projektowa” (oznaczało to zmniejszenie proponowanego w dziale 60004, rozdziale 60004 zmniejszenia zadania do kwoty 600.000 zł). Drugi wniosek dotyczył zmiany przedłożonego projektu uchwały polegającej na zmniejszeniu w dziale 60004, rozdziale 60004, paragraf 6050 proponowanego zmniejszenia zadania do kwoty 150.000 zł oraz dokonania zwiększenia w dziale 851, rozdziale 85149, paragrafie 4280 na zadaniu nie objętym projektem uchwały pn. „Zakup usług zdrowotnych - realizacja polityki zdrowotnej HPV” o kwotę 150.000 zł. W wyniku złożonych wniosków zmniejszenie planu wydatków w dziale 60004, rozdziale 60004 wyniosło łącznie 750.000 zł. Wskazane wnioski zostały poddane pod głosowanie i uzyskały większość głosów, a następnie odbyło się głosowanie nad projektem uchwały wraz z przyjętymi przez Radę Miasta przedmiotowymi wnioskami, w wyniku którego Rada Miasta podjęła uchwałę Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Mysłowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 rok. Zaznaczyć należy, że z przesłanego tut. Izbie projektu uchwały, jaki został przedłożony Radzie Miasta na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. wynika, że proponowane przez organ wykonawczy zmiany dotyczyły zmniejszenia wydatków w dziale 600, rozdziale 60004 o kwotę 2.800.000 zł i jednoczesnego ich zwiększenia:

- w dziale 600, rozdziale 60095 o kwotę 500.000 zł,
- w dziale 700, rozdziale 70007 o kwotę 500.000 zł,
- w dziale 801, rozdziale 80195 o kwotę 350.000 zł,
- w dziale 900, rozdziale 90001 o kwotę 1.000.000 zł,
- w dziale 900, rozdziale 90095 o kwotę 450.000 zł.

Pan Wojciech Chmiel zaznaczył w piśmie, że przedmiotowe wnioski zostały przyjęte przy wyraźnym sprzeciwie - w imieniu Prezydenta Miasta Mysłowice - II Zastępcy Prezydenta Miasta, który nie wyraził zgody na zmiany zaproponowane przez radnych w projekcie uchwały oraz zwrócił się z prośbą o podjęcie wskazanego projektu w formie przedłożonej przez Prezydenta Miasta. Dodatkowo Pan Wojciech Chmiel podkreślił, że przyjęty przez Radę Miasta wniosek o dokonanie zmiany w projekcie uchwały, polegającej na zmniejszeniu w dziale 60004, rozdziale 60004,

paragrafie 6050 proponowanego zmniejszenia zadania do kwoty 150.000 zł oraz dokonania zwiększeń o tę kwotę w dziale 851, rozdziale 85149, paragrafie 4280 stanowi przesunięcie środków finansowych w budżecie Miasta z wydatków majątkowych na wydatki bieżące.

Powyższy przebieg sesji w zakresie podejmowania uchwały Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Mysłowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 rok potwierdził także w piśmie KR.0007.2.2023.AG z dnia 13 marca 2023 r. Przewodniczący Rady Miasta Mysłowice - Pan dr hab. Tomasz Papaj. Dodatkowo zaznaczył on, że przedmiotowy projekt uchwały wpłynął do Rady Miasta dopiero w dniu 20 lutego 2023 r., podczas gdy sesja na dzień 23 lutego 2023 r. została zwołana w dniu 13 lutego 2023 r. tak, aby mogły odbyć się posiedzenia komisji stałych Rady Miasta, których jednym z zadań jest opiniowanie przedłożonych przez organ wykonawczy projektów uchwał na sesję Rady Miasta.

Przewodniczący Rady Miasta zwrócił uwagę, że projekt uchwały w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta wpłynął w trakcie trwania posiedzenia Komisji Gospodarki Miejskiej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa i radni - członkowie Komisji nie mogli się z nim zapoznać z uwagi na ich czynne uczestnictwo w posiedzeniu, natomiast pomimo omówienia proponowanych zmian na posiedzeniu Komisji Finansów i Rozwoju nie uzyskał on w głosowaniu jednoznacznej opinii Komisji. Ponadto istotnym jest, zdaniem Przewodniczącego Rady Miasta, iż organ wykonawczy w projekcie przedłożonej uchwały zaproponował zmniejszenie o kwotę 2.800.000 zł w dziale 600, rozdziale 60004, paragrafie 6050 na zadaniu „Modernizacja linii tramwajowej nr 14 w Mysłowicach w ciągu ulic: Bytomska, Starokościelna, Szymanowskiego, Powstańców wraz z niezbędną infrastrukturą”, które jest w trakcie realizacji i pomimo występujących trudności powinno być jak najszybciej ukończone, mając na względzie jego zewnętrzne dofinansowanie o znacznej wysokości. W tym zakresie Rada Miasta zakwestionowała działanie Prezydenta Miasta. Dodatkowo Przewodniczący Rady Miasta podkreślił, że zadania objęte podjętą w dniu 23 lutego 2023 r. uchwałą Nr LXIV/1029/23 stanowią odpowiedź na ważne dla społeczności lokalnej potrzeby, wielokrotnie podkreślane przez radnych w wystąpieniach, wnioskach, interpelacjach i zapytaniach. Podsumowując, Przewodniczący Rady Miasta stwierdził, że podczas sesji w dniu 23 lutego 2023 r. Rada Miasta Mysłowice kierunkowo przychyliła się do propozycji Prezydenta Miasta, zawartej w projekcie przedłożonej uchwały, jednak uznała, że z uwagi na występujące znaczące niedobory w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 r., zasadnym było wprowadzenie tylko niektórych zmian, pozytywnie wpływających na zaspokojenie pilnych potrzeb mieszkańców Miasta.

Obecni na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 16 marca 2023 r. przedstawiciele obu organów Miasta Mysłowice podtrzymali stanowiska sformułowane wcześniej w formie ww. pisemnych wyjaśnień.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z projektem uchwały przedłożonym Radzie Miasta Mysłowice, wynikami głosowania nad wnioskami i projektem uchwały uwzględniającej złożone wnioski oraz wyjaśnieniami złożonymi zarówno pisemnie jak i na posiedzeniu Kolegium w dniu 16 marca 2023 r. przez przedstawicieli organów Miasta stwierdziło, że Rada Miasta Mysłowice, podejmując uchwałę Nr LXIV/1029/23 Rady Miasta Mysłowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Mysłowice na 2023 rok wykroczyła w sposób istotny poza zakres zmian zaproponowanych przez Prezydenta Miasta. Spośród dwu zmian zaproponowanych i przegłosowanych przez radnych podczas sesji Rady Miasta Mysłowice w dniu 23 lutego 2023 r., jedna z nich nie była objęta projektem uchwały przedłożonym przez Prezydenta Miasta, zaś radni wprowadzili ją do ww. uchwały z własnej inicjatywy i bez zgody organu wykonawczego. Zmiana ta polegała na zwiększeniu wydatków bieżących w dziale 851 - Ochrona zdrowia, rozdziale 85149 - Programy polityki zdrowotnej o kwotę 150.000,00 zł. Projekt uchwały nie przewidywał wyżej wymienionej zmiany w planie wydatków w budżecie Miasta na 2023 rok. Z materiału zebranego w sprawie wynika jednoznacznie, że zmiana ta nie uzyskała akceptacji organu wykonawczego.

Kolegium wskazuje, iż podział kompetencji pomiędzy radę gminy a wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przy tworzeniu i wykonywaniu budżetu gminy został dokonany zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w ustawie o finansach publicznych. Niewątpliwie uchwalanie budżetu należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, co wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta). Podobnie też art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Natomiast art. 60 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. (sygn. II GSK 276/09) uznał, że „organ stanowiący, uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nie objętym tym projektem. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nie objętej wnioskiem. Przy

dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego, inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej”. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r. (sygn. II GSK 255/15) stwierdzając, że „skoro inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały, to organ stanowiący uchwalający zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem. (...) W przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii, w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu granice, w których może nadawać tej uchwale określony kształt. Wprowadzenie zmian w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego jest dopuszczalne, jednak po uprzednim uzyskaniu akceptacji (zgody) tego organu. Zatem w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nieobjęte tą inicjatywą, musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości”. Na podobny skutek zakresu dopuszczalnych zmian w projekcie organu wykonawczego wskazał NSA w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 163/13), a także WSA w Opolu w wyroku z dnia 13 października 2021 r. (I SA/Op 437/21). W ww. wyrokach stwierdzono, że „granice wyznaczone treścią przepisów art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w których operuje organ stanowiący, podejmując na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej, są uzależnione m.in. od zakresu przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Oznacza to, że organ stanowiący jest ograniczony nie tylko wymogami wynikającymi *expressis verbis* z art. 240 ust. 2 ustawy, w świetle których nie jest uprawniony on do wprowadzania do projektu organu wykonawczego zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, ale ogranicza go również zakres materii przekazanej do unormowania przez organ wykonawczy”. Powyższe dyrektywy w zakresie granic operowania przez organ stanowiący w przypadku uchwalania zmian w budżecie, zdaniem Kolegium, mają w pełni zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Rada Miasta Mysłów wprowadzając zmianę w planie wydatków budżetu Miasta dotyczącą zwiększenia wydatków bieżących w dziale 851 - Ochrona zdrowia, rozdziale 85149 - Programy polityki zdrowotnej o kwotę 150.000,00 zł, której nie przewidywał projekt uchwały przedłożony przez organ wykonawczy i która nie uzyskała jego akceptacji, w istotny sposób naruszyła art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych poprzez przekroczenie zakresu materii przekazanej jej do unormowania przez organ wykonawczy.

Uwzględniając powyższe, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, przy podejmowaniu uchwały Nr LXIV/1029/23 z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmian budżetu i zmian w budżecie Miasta Myslowice na 2023 rok, Rada Miasta Myslowice w sposób istotny naruszyła przywołane wyżej przepisy art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Jednocześnie Kolegium wskazuje, iż usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1 niniejszej uchwały powinno nastąpić z zachowaniem zasad dotyczących uchwalania budżetu i jego zmian wynikających z ustawy o finansach publicznych, tj. z zachowaniem normy zawartej w art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

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 postanowiło jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały nie służy odwołanie.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej