



Uchwała Nr 268/XXIII/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 września 2021 r.

w sprawie uchwały Nr XXXIV/801/2021 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian budżetu miasta Bielska-Białej na 2021 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XXXIV/801/2021 z 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian budżetu miasta Bielska-Białej na 2021 rok, z powodu usunięcia i dokonania w stopniu istotnym zmian w zadaniach wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, poprzez uchwalenie zmian w planie wydatków budżetu w § 1 pkt 2 oraz w załącznikach Nr 2 i Nr 6 do uchwały – czym istotnie naruszono art. 5a ust. 4 i 5 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), w nawiązaniu do art. 211 ust. 1 i art. 239 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do dnia **22 października 2021 roku**, poprzez wyeliminowanie z porządku prawnego dokonanych zmian w zadaniach objętych zakresem budżetu obywatelskiego – pod rygorem orzeczenia o nieważności uchwały w tej części.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XXXIV/801/2021 z 26 sierpnia 2021 r. sprawie zmian budżetu miasta Bielska-Białej na 2021 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 2 września 2021 r. W dniu 9 września 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 256/XXII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności powyżej wymienionej uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej. O terminie posiedzenia Kolegium Izby powiadomiono organy Miasta Bielska-Bielska-Białej z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Działając za podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372) organ nadzoru zwrócił się ponadto do Organów Miasta o udzielenie wyjaśnień w sprawie czterech uchwał podjętych przez Radę Miejską w Bielsku-Białej na sesji w dniu 26 sierpnia 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Bielsku-Białej i Prezydent Miasta pismem znak: BD.3021.94.2021.MP z dnia 20 września 2021 r. złożyli w sprawie pisemne wyjaśnienia, obejmujące swoim zakresem badaną uchwałę Nr XXXIV/801/2021.

W dniu 23 września 2021 r. odbyło się posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w którym uczestniczyło ośmiu przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego, którymi byli między innymi: Skarbnik Miasta, Sekretarz Miasta, Zastępca Skarbnika Miasta, Radca Prawny, Naczelnicy i Zastępcy Naczelników niektórych Wydziałów Urzędu.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w §1 niniejszej uchwały. Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Badaną uchwałą Rada Miejska w Bielsku-Białej dokonała zmian w budżecie Miasta obejmujących dochody, wydatki oraz przychody budżetu, w efekcie których zwiększono planowany deficyt budżetu 2021 r. z kwoty 210.669.425,28 zł do kwoty 223.728.297,65 zł (wzrost deficytu o 13.058.872,37 zł). Według § 1 pkt 1 uchwały dokonano zwiększeń i zmniejszeń dochodów budżetu, jak w załączniku Nr 1 do uchwały. Zgodnie z załącznikiem Nr 1 dochody budżetu Miasta zwiększono o 35.879.178,96 zł i zmniejszono o 50.574.663,29 zł [per saldo zmniejszenie dochodów o (-) 14.695.484,33 zł]. Na podstawie § 1 pkt 2 uchwały dokonano zwiększeń i zmniejszeń wydatków budżetu, jak w załączniku Nr 2 do uchwały. Zgodnie z załącznikiem Nr 2 wydatki budżetu Miasta zwiększono o 53.568.916,45 zł i zmniejszono o 55.205.528,41 zł [per saldo zmniejszenie wydatków

o (-) 1.636.611,96 zł]. W obszarze planu wydatków budżetu dokonano zmniejszenia wydatków majątkowych na inwestycje i zakupy inwestycyjne w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, w rozdziale 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach” w kwocie 6.682.778,70 zł (w tym 1.525.840,68 zł na zdaniach wybranych i realizowanych w ramach Budżetu Obywatelskiego) oraz w rozdziale 90095 „Pozostała działalność” w kwocie 6.064.607,62 zł (w tym 1.548.015,00 zł na zdaniach wybranych i realizowanych w ramach Budżetu Obywatelskiego). Z punktu II.2.10 lit. b) uzasadnienia dokonanych zmian w budżecie Miasta Bielska-Białej zawartych w załączniku Nr 10 do badanej uchwały wynika następujący opis zmian wprowadzonych w załączniku nr 2 „Wydatki budżetu miasta”, cyt.:

„w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska zmniejsza się:

b) wydatki majątkowe o kwotę 3.073.855,68 zł, która nie zostanie wykorzystana w bieżącym roku na realizację zadań inwestycyjnych z Budżetu Obywatelskiego, opisanych w pkt. V.1 – V.14.”

W myśl § 1 pkt 8 uchwały załącznik Nr 14 „Wydatki na realizację zadań z Budżetu Obywatelskiego w 2021 roku” otrzymuje brzmienie jak w załączniku Nr 6 do badanej uchwały. Z uchwalonego w załączniku Nr 6 do badanej uchwały nowego brzmienia załącznika Nr 14 wynika, że w skutek uchwalonych zmian wydatki na realizację wybranych zadań Budżetu Obywatelskiego 2021 r. obejmują 30 zadań na łączną kwotę 5.503.213,32 zł, podczas gdy z wybranych i realizowanych zadań Budżetu Obywatelskiego 2021 roku uchwalonych w uchwale budżetowej Miasta Bielska-Białej Nr XXVI/638/2020 z 15 grudnia 2020 r. wynikały 32 zadania na kwotę 8.547.069 zł. Z punktu V uzasadnienia dokonanych zmian w budżecie Miasta Bielska-Białej zawartych w załączniku Nr 10 do badanej uchwały wynika następujący opis zmian wprowadzonych w załączniku nr 6 „Wydatki na realizację zadań z Budżetu Obywatelskiego w 2021 roku”, cyt.:

„Zmniejsza się środki w ramach Załącznika „Wydatki na realizację zadań z Budżetu Obywatelskiego w 2021 roku” o kwotę 3.043.855,68 zł na następujących zadaniach:

- 1. „332 drzewa i 5 gałęzi” zmniejszenie o kwotę 517.536,68 zł,*
- 2. „Osiedle Biała Północ: Miejsce wypoczynku - park osiedlowy na Osiedlu Rosta” zmniejszenie o kwotę 227.010,00 zł,*
- 3. „Osiedle Biała Północ: Zagospodarowanie terenów zielonych na boisko do piłki nożnej” zmniejszenie o kwotę 40.000,00 zł,*
- 4. „Osiedle Biała Śródmieście: Modernizacja placu zabaw Biała Śródmieście 1” zmniejszenie o kwotę 265.110,00 zł,*
- 5. „Osiedle Bielsko Południe: Bielsko Południe - zieleńce z historią w tle” zmniejszenie o kwotę 160.200,00 zł,*

6. „Osiedle Górne Przedmieście: Poprawa bezpieczeństwa w ciągu pieszo jezdnym poprzez wymianę nawierzchni w rejonie budynków przy ul. Sobieskiego /ul. Moniuszki” zmniejszenie o kwotę 192.276,00 zł,
7. „Osiedle Hałcnów: Skatepark Hałcnów” zmniejszenie o kwotę 250.000,00 zł,
8. „Osiedle Kamienica: Minipark rekreacyjno-wypoczynkowy przy ul. Grondysa w Kamienicy” zmniejszenie o kwotę 269.110,00 zł,
9. „Osiedle Karpackie: Rodzinna strefa wypoczynku” zmniejszenie o kwotę 121.936,00 zł,
10. „Osiedle Kopernika: Skwer Matki Polki” zmniejszenie o kwotę 227.522,00 zł,
11. „Osiedle Lipnik: Zintegrowany Lipnik (ład, rekreacja, bezpieczeństwo, aktywność) zmniejszenie o kwotę 140.197,00 zł,
12. „Osiedle Mikuszowice Śląskie: Teren rekreacyjny dla psów w Olszówce” zmniejszenie o kwotę 271.636,00 zł,
13. „Osiedle Polskich Skrzydeł: Remont traktu pieszego na Osiedlu Polskich Skrzydeł na odcinku pomiędzy ul. Ikara a pawilonem przy ul. Trzech Diamentów 8” zmniejszenie o kwotę 140.510,00 zł,
14. „Osiedle Wojska Polskiego: Osiedle przyjazne dla wszystkich” zmniejszenie o kwotę 250.812,00 zł,
15. „Osiedle Złote Łany: Modernizacja ogólnodostępnego boiska dla dzieci i młodzieży z os. Złote Łany przy SP 33” zwiększenie o kwotę 30.000,00 zł.

Zadania wskazane w punktach od 1 do 14 będą również realizowane w 2022 roku, zgodnie z Załącznikiem Nr 2 Wykaz przedsięwzięć wieloletnich do Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Bielska-Białej.”

Różnica 30.000 zł pomiędzy kwotami z opisu do zał. Nr 2 i Zał. Nr 6 dotyczy zwiększenia środków na zadaniu „Modernizacja ogólnodostępnego boiska dla dzieci i młodzieży z os. Złote Łany przy SP 33”.

Następnie w §§ 2 i 3 Rada Miejska w Bielsku-Białej powierzyła wykonanie uchwały Prezydentowi Miasta Bielska-Białej oraz zdecydowała, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej przeprowadzając badanie nadzorcze uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XXXIV/801/2021 z 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian budżetu miasta Bielska-Białej na 2021 rok dokonało jej oceny nie tylko przez pryzmat przepisów finansowych ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), ale i unormowań zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372). Z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika wyłączna kompetencja rady gminy do uchwalania budżetu gminy. Przepis art. 239 ustawy o finansach

publicznych potwierdza, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, czyli rada gminy/powiatu albo sejmik województwa podejmuje uchwałę budżetową tej jednostki i czyni to w terminie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego w myśl art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych składa się z budżetu tej jednostki i z załączników. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest zaś **rocznym planem** dochodów i **wydatków** oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, o czym ustawodawca postanowił w art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzonych do porządku prawnego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130) wynika, że szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (przepis art. 5a ust. 3 tej ustawy). Na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują **corocznie o części wydatków budżetu gminy**. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. **Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego**. W myśl art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym **w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe**, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Według art. 5a ust. 6 tej ustawy środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Zgodnie z art. 5a ust. 7 ustawy, to również rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem - o ile jest to możliwe - uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062);
- 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
- 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;

4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Przepisy art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w tym brzmieniu stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych weszła w życie (art. 15 tej ustawy). Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, a dokładnie stanowią część budżetu ujmowaną w odpowiednich kwotach, w grupach i podziałkach klasyfikacyjnych planu wydatków budżetu gminy, o którym mowa w art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z dodatkowo określonym wyodrębnieniem zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego, gdyż w myśl art. 212 ust. 1 pkt 8 i 10 tej ustawy, uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym wynikające z odrębnych ustaw oraz określa inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Miasto Bielsko-Biała jest miastem na prawach powiatu, w którym utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe w myśl wymogu z art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, a wysokość tego budżetu musi wynosić co najmniej 0,5% wydatków miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Dla budżetu obywatelskiego na 2021 r. ostatnie przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta, to sprawozdanie za 2019 rok, według danych którego wydatki miasta wynosiły 1.303.448.887,45 zł, a kwota 0,5% tych wydatków to: 6.517.244,44 zł. Rada Miejska w Bielsku-Białej w dniu 15 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/638/2020 r. Uchwała budżetowa miasta Bielska-Białej na 2021 rok, w której zgodnie z jej załącznikiem Nr 14 „Wydatki na realizację zadań z Budżetu Obywatelskiego w 2021 roku” uchwaliła 32 zadania wybrane i zatwierdzone do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na łączną kwotę 8.547.069 zł, czyli spełniające ustawowe minimum. Uwzględnione w uchwale budżetowej Miasta na 2021 r., podjętej w dniu 15 grudnia 2020 r. przez Radę Miejską kwota i zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego były zgodne z danymi wykazu wybranych i zatwierdzonych do realizacji projektów ogólnomiejskich i osiedlowych na kwotę 8.547.069 zł, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr ON.0050.1423.2020.RM Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 23 października 2020 r. w sprawie ustalenia wydziałów i miejskich jednostek organizacyjnych zobowiązanych do

realizacji wybranych i zatwierdzonych projektów w ramach Budżetu Obywatelskiego Bielska-Białej na rok 2021.

W wyniku badania nadzorczego zapisów podjętej w dniu 26 sierpnia 2021 r. badanej uchwały Nr XXXIV/801/2021 w sprawie zmian budżetu miasta Bielska-Białej na 2021 rok - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, że Rada Miejska w Bielsku-Białej dokonała zmian w zadaniach wybranych i zatwierdzonych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego polegających na:

1) zmniejszeniu do kwoty 0 zł planowanych wydatków na dwóch zadaniach budżetu obywatelskiego:

- Osiedle Hałcnów „Skatepark Hałcnów” (zmniejszenie z kwoty 250.000 zł do kwoty 0 zł),
- Osiedle Biała Północ „Zagospodarowanie terenów zielonych na boisko do piłki nożnej” (zmniejszenie z kwoty 40.000 zł do kwoty 0 zł);

2) zmniejszeniu w stopniu istotnym planowanych wydatków na dwunastu zadaniach budżetu obywatelskiego:

- Osiedle Biała Północ „Miejsce wypoczynku - park osiedlowy na Osiedlu Rosta” (zmniejszenie o kwotę 227.010 zł i pozostawienie 12.990 zł),
- Osiedle Biała Śródmieście „Modernizacja placu zabaw Biała Śródmieście 1” (zmniejszenie o kwotę 265.110 zł i pozostawienie 4.890 zł),
- Osiedle Bielsko Południe „Bielsko Południe - zieleńce z historią w tle” (zmniejszenie o kwotę 160.200 zł i pozostawienie 19.800 zł),
- Osiedle Górne Przedmieście „Poprawa bezpieczeństwa w ciągu pieszo jezdny przez wymianę nawierzchni w rejonie budynków przy ul. Sobieskiego /ul. Moniuszki” (zmniejszenie o kwotę 192.276 zł i pozostawienie 17.724 zł),
- Osiedle Kamienica „Minipark rekreacyjno-wypoczynkowy przy ul. Grondysa w Kamienicy” (zmniejszenie o kwotę 269.110 zł i pozostawienie 10.890 zł),
- Osiedle Karpackie „Rodzinna strefa wypoczynku” (zmniejszenie o kwotę 121.936 zł i pozostawienie 158.064 zł),
- Osiedle Kopernika „Skwer Matki Polki” (zmniejszenie o kwotę 227.522 zł i pozostawienie 7.478 zł),
- Osiedle Lipnik „Zintegrowany Lipnik (ład, rekreacja, bezpieczeństwo, aktywność)” (zmniejszenie o kwotę 140.197 zł i pozostawienie 19.803 zł),
- Osiedle Mikuszowice Śląskie „Teren rekreacyjny dla psów w Olszówce” (zmniejszenie o kwotę 271.636 zł i pozostawienie 8.364 zł),

- Osiedle Polskich Skrzydeł „Remont traktu pieszego na Osiedlu Polskich Skrzydeł na odcinku pomiędzy ul. Ikara a pawilonem przy ul. Trzech Diamentów 8” (zmniejszenie o kwotę 140.510 zł i pozostawienie 9.490 zł),
- Osiedle Wojska Polskiego „Osiedle przyjazne dla wszystkich” (zmniejszenie o kwotę 250.812 zł i pozostawienie 19.188 zł),
- „332 drzewa i 5 gałęzi” (zmniejszenie o kwotę 517.536,68 zł i pozostawienie 132.463,32 zł).

Podsumowując, w wyniku dokonanych badań uchwałą zmian w budżecie Miasta Bielska-Białej na 2021 r. zmniejszono plan wydatków na 14 zadaniach wybranych w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta Bielska-Białej z łącznej ich kwoty 3.495.000 zł do kwoty 421.144,32 zł (12 %), a tym samym zmniejszono wydatki planowane na nie w tegorocznym budżecie o 3.073.855,68 zł, tj. dokonano zmniejszenia zaplanowanych na nie wydatków o 88%. Z tą uwagą, że na dwóch zadaniach ten plan zmniejszono do 0 zł, co oznacza, że dwóch zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego nie ma już w budżecie Miasta Bielska-Białej roku 2021, bo je usunięto z tego budżetu.

W ocenie Kolegium Izby popartej przepisem art. 5a ust. 4 zdanie drugie i trzecie ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Bielsku-Białej była obowiązana uwzględnić w uchwale budżetowej zadania, które mieszkańcy Miasta w bezpośrednim głosowaniu wybrali w procedurze budżetu obywatelskiego, decydując w ten sposób o części wydatków budżetu Miasta 2021 r. i nie miała prawa ich usuwać ani zmieniać w stopniu istotnym w toku prac nad projektem uchwały. W ocenie Kolegium Izby, chodzi o działanie Rady nie tylko przy projekcie uchwały pierwotnie uchwalającej budżet Miasta na dany rok budżetowy, ale również o projekty uchwał zmieniających budżet jednostki samorządu terytorialnego. Przeciwna interpretacja tych przepisów prowadziłaby do sytuacji podejmowania uchwały budżetowej gminy na dany rok z uwzględnionymi zadaniami wybranymi przez mieszkańców w procedurze budżetu obywatelskiego, a następnie ich eliminowaniu w trakcie roku budżetowego (w zależności od woli rady) poprzez podejmowaną uchwałę w sprawie zmiany tego budżetu. Interpretacja tych przepisów, że chodzi również o zmiany uchwały budżetowej znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z 28 maja 2020 r. (sygn. akt I GSK 1939/19) wypowiedział się w zakresie tej problematyki następująco, cyt.: *„Na przestrzeni lat w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, że uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego dotyczące zmian budżetu należy traktować tak samo, jak uchwały w sprawie uchwalania budżetu. Pogląd taki aprobowany jest także w doktrynie prawa (por. wyroki NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 2201/99, z dnia 4 sierpnia 2000 r. sygn. akt III SA 730/00 i z dnia 4*

kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 134/00, czy też wyroki NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II GSK 984/10, z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. akt II GSK 255/15, z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt II GSK 11/16 oraz glosa aprobująca Andrzeja Niezgody do wyroku NSA z dnia 09 października 2002 r., sygn. III SA 1799/02, opublikowana OSP 2003/6/73). To stanowisko Sąd orzekający w niniejszym składzie w pełni aprobuje. Dlatego stwierdzić należy, że zawarty w art. 5a ust. 4 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym zwrot "w uchwale budżetowej gminy" dotyczy także uchwał w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy, a w konsekwencji, że przepis art. 5a ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje zakazu wprowadzania wydatków związanych z realizacją zadań w ramach budżetu obywatelskiego w trakcie roku budżetowego poprzez zmianę "pierwotnej" uchwały budżetowej gminy. (...) Przy czym pamiętać należy, że przepis art. 5a ust. 4 zdanie trzecie ustawy o samorządzie gminnym zakazuje usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego w projekcie uchwały budżetowej gminy, co odnosi się również do uchwał zmieniających uchwałę budżetową gminy w trakcie roku budżetowego."

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 3 listopada 2020 r. (sygn. akt I SA/Rz 550/20) mówi wprost o zakazie przeznaczania tych środków na inne cele. Według Sądu art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego - oznacza zakaz przeznaczania na inne cele środków przeznaczonych na zadania wybrane w procedurze budżetu obywatelskiego. Przepis art. 5a ust. 4 tej ustawy to w istocie sformułowany przez ustawodawcę zakaz ingerencji w budżet obywatelski, który jest traktowany jako szczególna forma konsultacji społecznych, urzeczywistniająca szereg zasad demokratycznych, w tym partycypacji obywateli w określaniu kierunków rozwoju lokalnego.

W ocenie Kolegium Izby w ramach budżetu obywatelskiego to mieszkańcy gminy, a nie organ stanowiący, czy organ wykonawczy decydują o części wydatków budżetu gminy i robią to corocznie. Dodatkowo ta część wydatków budżetu w przypadku gmin na prawach powiatu ma określoną przez ustawodawcę minimalną wysokość, o której mówi przepis ust. 5 art. 5a ustawy o samorządzie gminy (co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu). W skutek zmian dokonanych w badanej uchwale zmieniającej budżet Miasta Bielska-Białej na 2021 r. doszło nie tylko do usunięcia zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego albo do dokonania ich istotnej zmiany, ale i do ograniczenia części wydatków budżetu Miasta Bielska-Białej objętych budżetem obywatelskim do poziomu poniżej ustawowego minimum, gdyż stan tego budżetu po zmianach wynosi 5.503.213,32 zł.

Z udzielonych przez przedstawicieli Miasta Bielska-Białej wyjaśnień wynika, że przyczyny dokonania w kilkunastu zadaniach budżetu obywatelskiego zmian polegających na ich realizacji w cyklu wieloletnim były przyczynami obiektywnymi (uzasadnionymi przede wszystkim sytuacją epidemiczną oraz rynkową), niemożliwymi do przewidzenia na etapie oceny zgłoszonych projektów. Obecnie zadania są na końcowym etapie opracowania dokumentacji projektowej, zatem wykonawstwo inwestycji w terenie nie zostanie zakończone do końca 2021 roku stąd konieczne było zastosowanie cyklu dwuletniego. Powyższe, w ocenie wyjaśniającego, nie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, bo wskazany przepis w istocie przewiduje, że zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, a rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Powyższe ma jednak na celu zaakcentowanie prawnego obowiązku uwzględnienia w uchwale budżetowej projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, nie zaś bezwzględnego nakazu realizacji tych projektów wyłącznie w cyklu jednorocznym. Podstawę prawną do dokonania w kilkunastu zadaniach budżetu obywatelskiego zmian polegających na ich realizacji w cyklu wieloletnim stanowi według udzielających wyjaśnień Przedstawicieli Miasta § 14 ust. 2 zarządzenia nr ON.0050.1735.2021.RM Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 5 marca 2021 r. zgodnie z którym, realizacja wybranych zadań odbywa się w ciągu jednego roku budżetowego, przy czym w uzasadnionych przypadkach możliwe jest wydłużenie realizacji projektu do maksymalnie dwóch lat, na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa. Natomiast ww. zarządzenie nie zostało przesłane do badania żadnemu organowi nadzoru, albowiem wysłane prawdopodobnie byłoby kwestionowane przez ten organ. Według składających wyjaśnienia, przepis § 2 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr IX/165/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego Bielska-Białej wskazuje w istocie, że w procedurze Budżetu Obywatelskiego składać należy projekty których realizacja jest możliwa do wykonania w ciągu jednego roku budżetowego, ale zdaniem Przedstawicieli Miasta nie stoi to jednak w sprzeczności z działaniem Rady Miejskiej polegającym na dokonaniu w kilkunastu zadaniach budżetu obywatelskiego zmian polegających na ich realizacji w cyklu wieloletnim. Z powołanego przepisu wynika bowiem, że na etapie zgłaszania i oceny zgłoszonych projektów rozstrzyga się czy ich realizacja jest możliwa w ciągu roku budżetowego i taka ocena nastąpiła także w stosunku do analizowanych projektów. W normalnych (typowych) okolicznościach realizacja przedmiotowych projektów prawdopodobnie zamknęłaby się w ciągu jednego roku budżetowego. Okoliczności obiektywne, trudne do przewidzenia na etapie dokonywania oceny projektów, które wystąpiły w trakcie ich realizacji, uniemożliwiły jednak

powyższe. Zadania realizowane będą w kolejnym roku ze środków własnych Miasta, ujęte zostaną także w projekcie budżetu miasta na 2022 rok. Ponadto przedłożono w ramach wyjaśnień wykaz zadań, które realizowane będą w trybie dwuletnim, przede wszystkim w związku z pandemią COVID-19, gdzie w załączniku Nr 1 wskazano daty podpisania i wykonania umów na dokumentację projektową natomiast wykonawstwo inwestycji w terenie nie zostanie zakończone do końca 2021 roku stąd konieczne było zastosowanie cyklu dwuletniego. Z wyjaśnień udzielonych przez Skarbnika Miasta wynika również, że sytuacja finansowa Miasta jest dobra, ale nie skorzystano w związku z realizacją zadań budżetu obywatelskiego z instrumentu wydatków niewygasających budżetu zawartego w art. 263 ust. 2-7 ustawy o finansach publicznych, bo przepis art. 263 ust. 6 tej ustawy wymaga zgromadzenia środków na wydatki ujęte w wykazie wydatków niewygasających na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego Miasta.

Odnosząc się do wyjaśnień Strony, Kolegium Izby podkreśla, że na podstawie art. 5a ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy decydują **corocznie** o części wydatków budżetu gminy danego roku przeznaczonej na zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego, a więc nie decydują w cyklu dwuletnim czy wieloletnim. Decyzja mieszkańców dotyczy danego roku budżetowego, a nie dwóch czy więcej lat budżetowych, gdyż jest powiązana z generalną zasadą „roczności” budżetu wyrażoną w art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. W myśl art. 5a ust. 4 zdanie drugie tej ustawy wybrane zadania zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, czyli w dokumencie planistycznym, a nie w wieloletniej prognozie finansowej. Decyzja mieszkańców i wybór zadań wolą ustawodawcy winien zostać zmaterializowany w uchwale budżetowej, a nie w dokumencie prognostycznym obejmującym wiele lat, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa. Mieszkańcy decydują w rocznych horyzontach czasowych o części wydatków budżetu gminy, a nie w horyzoncie wieloletnim wydatków przyjmowanych prognozą wydatków kolejnych lat predykcji finansowej. Ponadto to budżet albo szerzej uchwała budżetowa jest jedyną uprawnioną podstawą do ponoszenia wydatków przez jednostkę samorządu terytorialnego, a nie jej wieloletnia prognoza finansowa. Powyższa analiza przepisów ustawowych jest zgodna z postanowieniami Rady Miejskiej w Bielsku-Białej zawartymi w § 2 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr IX/165/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego Bielska-Białej (zwanego BOBB), według których ramach BOBB można składać projekty ogólnomiejskie i projekty osiedlowe, których realizacja mieści się w kompetencjach samorządu miasta Bielska-Białej i jest co do zasady możliwa do wykonania w ciągu jednego roku budżetowego.

Natomiast nie jest zgodna z uregulowaniami zarządzenia wewnętrznego organu wykonawczego wydanego w wykonaniu przepisów prawa miejscowego.

Zdaniem Kolegium Izby organ wykonawczy nie może wprowadzać dodatkowych warunków, czy kryteriów realizacji zadań budżetu obywatelskiego wychodzących poza przepisy prawa powszechnie obowiązującego, bez wyraźnego ku temu umocowania. Z przedstawionego wykazu 14 zadań wybranych w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta Bielska-Białej, których plan wydatków zmniejszono lub całkowicie usunięto, w stosunku do 6 zadań zawarto dodatkowe uwagi, tj., że wpłynęła prośba projektanta o wydłużenie terminu (1 zadanie), płatność w styczniu 2022 r. (2 zadania), unieważnienie postępowania brak ofert (1 zadanie), unieważnienie cena przewyższała kwotę (1 zadanie), wykonanie część (1 zadanie). Przy ośmiu zadaniach nie zawarto takich uwag. Przepisy kolejnych tarcz antykryzysowych wprowadziły na czas epidemii COVID-19 szereg różnego rodzaju ułatwień, odstępstw i nowych rozwiązań dla gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w tym trudnym okresie, jednakże nie przewidziano specjalnych odstępstw, przedłużeń lub zaniechań w sferze budżetu obywatelskiego jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca przez zawartą w art. 263 ustawy o finansach publicznych instytucję wydatków niewygasających budżetu jednostki samorządu terytorialnego umożliwia jednak gminie legalne odstępstwo od sztywnych ram czasowej realizacji budżetu w okresie roku budżetowego. Poprzez wydatki niewygasające budżetu gmina ma możliwość realizacji wydatku w okresie dłuższym niż 12 miesięcy roku budżetowego, tj. w okresie do 18 miesięcy. Wydatki niewygasające budżetu, dotyczą wydatków, których z jakichś przyczyn (obiektywnych lub nieobiektywnych) nie zrealizowano i które spełniają warunki określone w art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, czyli są to wydatki związane z realizacją umów:

- 1) w sprawie zamówienia publicznego,
- 2) lub które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, gdzie dokonano wyboru wykonawcy.

Wydatki budżetu gminy objęte wykazem wydatków niewygasających mają także zapewnione w kolejnym roku finansowanie, którym są środki budżetu danego roku budżetowego odprowadzone w tym celu na wyodrębnione subkonto rachunku bankowego gminy.

Biorąc pod uwagę całość dokonanych ustaleń, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, iż uchwała Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XXXIV/801/2021 z 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian budżetu miasta Bielska-Białej na 2021 rok w zakresie opisanym w § 1 niniejszej uchwały, w sposób istotny narusza obowiązujące uregulowania prawne.

Z tych względów, Kolegium nakazało usunięcie występującego naruszenia prawa i wyznaczyło termin do dokonania naprawy – do dnia 22 października 2021 roku, pod rygorem unieważnienia uchwały w części dotkniętej istotnym naruszeniem prawa. Swoim działaniem na sesji w dniu 26 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej zdecydowała w istocie o przeznaczeniu znacznej części wydatków Budżetu Obywatelskiego 2021 roku na inne cele i potrzeby tegorocznego budżetu Miasta.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach formułując niniejszą uchwałę naprawczą, nie dokonało rozstrzygnięcia nadzorczego. Jest to jedynie akt nadzoru pozwalający samodzielnie skorygować jednostce samorządu terytorialnego wady w treści uchwały. Z tej przyczyny niniejsza uchwała nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej