



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 marca 2023 r.

Poz. 1037

UCHWAŁA NR 7/14/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 8 marca 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz.U. z 2023 r., poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu:

1. Orzeka nieważność § 2 uchwały nr 790/VIII/23 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2023 rok oraz załącznika nr 2 „Plan wydatków budżetowych” do tej uchwały w następującym zakresie:

a) dział 750 Administracja publiczna, rozdział 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego: plan na 2023 rok 21 500,00 zł, wydatki bieżące 21 500,00 zł, wydatki jednostek budżetowych 21 500,00 zł, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań 9 500,00 zł,

b) dział 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92105 Pozostałe zadania w zakresie kultury: plan na 2023 rok 284 138,06 zł, wydatki bieżące 284 138,06 zł, wydatki jednostek budżetowych 284 138,06 zł, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań 284 138,06 zł

z powodu naruszenia art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

2. Ustala budżet Gminy Namysłów na 2023 rok w części dotkniętej nieważnością:

a) dział 750 Administracja publiczna, rozdział 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego: plan na 2023 rok 116 492,00 zł, wydatki bieżące 116 492,00 zł, wydatki jednostek budżetowych 116,492,00 zł, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań 104 492,00 zł

b) dział 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92105 Pozostałe zadania w zakresie kultury: plan na 2023 rok 189 146,06 zł, wydatki bieżące 189 146,06 zł, wydatki jednostek budżetowych 189 146,06 zł, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań 189 146,06 zł.

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono uchwałę nr 790/VIII/23 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2023 rok. Przedmiotową uchwałę Rada Miejska, powołując w podstawie prawnej m. in. art. 18 ust. 2 pkt 4 i 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 211, 212, 214, 222 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uchwaliła budżet Gminy Namysłów na rok 2023.

Pismem F.3021.1.2023.ASK z dnia 02.02.2023 r. Burmistrz Namysłowa poinformował, o zmianach wprowadzonych przez Radnych Rady Miejskiej w Namysłowie na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. do uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2036 oraz uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2023 rok. W piśmie wskazano m. in.:

„1) Poprawka zgłoszona przez Radnego Rady Miejskiej w Namysłowie Pana Jacka Fiora zmniejsza plan finansowy wydatków w klasyfikacji 750-75075 w zakresie wydatków bieżących jednostek budżetowych związanych z realizacją zadań statutowych na kwotę 97 000,00 zł, obejmujący środki finansowe, na które Gmina Namysłów zaciągnęła zobowiązania na 2023 rok na łączną kwotę 94 992,00 zł w postaci podpisania umów w dniu 09.01.2023 r. na następujące zadania:

– skład i druk materiałów promocyjnych Gminy Namysłów w magazynie „Namysłowski Kurier Lokalny”, na które w klasyfikacji budżetowej 750-75075-4300 zostały zaangażowane środki na kwotę 90 000,00 zł. Umowa została podpisana na okres od 09.01.2023 r. do 31.12.2023 r.,

– świadczenie przez Radio DOXA usługi promocji, polegającej na emisji na antenie Radio DOXA oraz umieszczaniu na stronie internetowej Radio DOXA informacji o działalności (m.in. inwestycyjnej) Gminy Namysłów na kwotę 4 992,00 zł w klasyfikacji budżetowej 750-75075-4300.

Umowa została podpisana na okres od 09.01.2023 r. do 31.12.2023 r.

Wobec powyższego środki zaangażowane w klasyfikacji budżetowej 750-75075 na realizację powyższych umów nie mogą być przeniesione na inne zadania. Za realizację zadań w tym zakresie Gmina Namysłów otrzymała już faktury za usługi zrealizowane w miesiącu styczniu 2023 r., jednakże ze względu na brak planu finansowego w klasyfikacji 750-75075-4300 nie jest możliwa do realizacji płatność na rzecz Wykonawców za wykonane usługi.

Zgodnie z poprawką Radnego środki w wysokości 97 000,00 zł zostały przeniesione do klasyfikacji 921-92105 w zakresie wydatków bieżących jednostek budżetowych związanych z realizacją zadań statutowych, na współorganizację komercyjnego festiwalu muzycznego „Czochraj Bobra Fest”.

Po dokonanej analizie zaangażowanych środków w klasyfikacji 750-75075 do przeniesienia na 921-92105 zostałyby środki w wysokości 2 008,00 zł. (...)

W dniu 15 lutego 2023 r. w posiedzeniu Kolegium brał udział przedstawiciel gminy. Radny Rady Miejskiej w Namysłowie przedstawił okoliczności wprowadzenia poprawek do uchwały budżetowej na sesji budżetowej. Ponadto wskazał na orzecznictwo sądowe dotyczące kompetencji rady do dokonywania zmian w uchwale budżetowej podczas sesji budżetowej. W szczególności zwrócił uwagę na regulację art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem radnego jest to jedyne ograniczenie co do możliwości wprowadzania zmian przez radę, w pozostałym zakresie rada może wprowadzać dowolne zmiany w uchwale budżetowej.

Uchwałą nr 5/9/2023 z dnia 15 lutego 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu stwierdziło w uchwale nr 790/VIII/23 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2023 rok naruszenie polegające na ustaleniu w § 2 uchwały oraz w załączniku nr 2 do uchwały „Plan wydatków budżetowych”, planu wydatków bieżących w dziale 750 Administracja publiczna, rozdział 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego, w wysokości która nie zabezpiecza realizacji umów zawartych przez organ wykonawczy na podstawie obowiązującego od 1 stycznia 2023 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Namysłów na rok 2023, co narusza art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Kolegium wezwało jednostkę w trybie art. 12 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do usunięcia nieprawidłowości w terminie do dnia 3 marca 2023 r. poprzez zmianę uchwały budżetowej na 2023 rok w sposób zgodny z postanowieniami ww. przepisów.

Jak wynika z pisma Burmistrza Namysłowa sygn. F.3021.2.2023.ASK z dnia 27.02.2023 r., Nadzwyczajna Sesja Rady Miejskiej w Namysłowie miała miejsce w dniu 22 lutego 2023 r. Burmistrz przedłożył na sesję projekt zmiany uchwały budżetowej, w którym zaproponował zmianę budżetu mającą na celu usunięcie nieprawidłowości wskazanych w uchwale nr 5/9/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 15 lutego 2023 r. Proponowana zmiana uchwały budżetowej dotyczyła przesunięcia w planie wydatków kwoty 94 992,00 zł, tj. zmniejszenie planu wydatków bieżących w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92105 Pozostałe zadania w zakresie kultury, w zakresie wydatków bieżących jednostek budżetowych na realizację zadań statutowych i zwiększenie o kwotę 94 992,00 zł wydatków bieżących w dziale 750 Administracja publiczna, rozdział 75075 Promocja

jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków jednostek budżetowych związanych z realizacją ich statutowych zadań. W wyniku prac nad projektem uchwały radni wykreślili te poprawki z projektu uzasadniając, że od decyzji Regionalnej Izby Obrachunkowej wyrażonej w powyższej uchwale będą się odwoływać.

W dniu 1 marca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wpłynęła uchwała nr 832/VIII/23 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 22 lutego 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2023 rok, z której wynika, iż Rada Miejska w Namysłowie, w terminie wskazanym w ww. uchwale Kolegium nie doprowadziła do zmiany uchwały budżetowej we wskazanym zakresie.

Pismem nr Or.0007.14.2023.JO z dnia 28 lutego 2023 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie przedstawił stanowisko m.in. w związku z uchwałą 5/9/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu. W piśmie wskazano, iż radni mają wiele wątpliwości w zakresie finansowania przez Gminę Namysłów gazety Namysłowski Kurier Lokalny, a Kolegium odniosło się tylko do jednej przesłanki. Jak wskazano w piśmie (...) „Grupa Radnych dalej nie jest przekonana, że wydatkowanie publicznych pieniędzy na sponsorowanie prywatnej gazety jest celowe.” (...)rozpatrywanie finansów publicznych jedynie pod kątem zawartej umowy, bez ustalenia całości stanu faktycznego pozostawia wiele wątpliwości, czy jest przez Burmistrza Namysłowa prawidłowo przestrzegana ustawa o finansach publicznych. Przede wszystkim wnoszę o ustalenie, czy cel wydatkowania pieniędzy służy gminie i zawiera się w katalogu zaspokajania publicznych potrzeb. Potrzeba rzetelnego informowania mieszkańców winna mieć parametr co najmniej obiektywności.(...)”

W dalszej części pisma czytamy m.in.: (...) Zbadaniu powinna podlegać również zawarta umowa, oraz sprawdzenie za co dokładnie Gmina Namysłów ma zapłacić, a nawet, czy ogłoszenia z Wydziałów Urzędu Miejskiego, albo jednostek organizacyjnych, spółek są w ramach tej umowy, czy jeszcze osobno płatne. (...)”

Jednocześnie w piśmie nie przedstawiono żadnych argumentów prawnych, które potwierdzałyby, że działanie Rady Miejskiej, które spowodowało brak zabezpieczenia środków finansowych w uchwale budżetowej na umowy, które Burmistrz zawarł na podstawie obowiązującego od 1 stycznia 2023 r. projektu budżetu było prawidłowe.

W dniu 8 marca 2023 r. w posiedzeniu Kolegium brał udział przedstawiciel gminy. Radny Rady Miejskiej w Namysłowie potrzymał swoje stanowisko co do art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czyli ograniczeń jakie posiada rada gminy w zakresie dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej. Ponadto radny odniósł się do kwestii: czy wydawanie gazety lokalnej mieści się w zadaniach własnych Gminy Namysłów i czy ono służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Namysłów. Radny przytoczył stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie wydawania gazety gminnej: „Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. „Przez zadania publiczne należy rozumieć te, które mają na celu korzyść ogółu. W art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym korzyść ogółu określona jest jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy gminy. O publicznym bądź prywatnym charakterze działania organów gminy przesądza więc bezpośredni cel tego działania, tzn. czy głównym zamierzeniem i skutkiem jest zaspokajanie zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej, czy też jego skutki służą osobom fizycznym i prawnym ze względu na ich prywatne cele” (...). Działanie przez gminę wyłącznie w zakreślonych przez ustawodawcę granicach jest bardzo istotne, bowiem dysponuje ona pieniędzmi publicznymi, tzn. pieniędzmi „wszystkich mieszkańców”. Nie może więc wydawać ich dowolnie. (...) Wolność prasy gminnej może więc istnieć tylko w granicach tej treści, która zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców. Warunek ten spełniają przede wszystkim informacje o działaniach i zamierzeniach organów gminy i jej jednostek organizacyjnych, w tym o aktach prawa miejscowego, organizowanych akcjach, imprezach itp. Nie spełniają go natomiast publikacje o charakterze politycznym, tym bardziej jednostronne. Wspólnota samorządowa z natury swej jest różnorodna. Mieszkańcy różnią się między sobą poglądami. Ukazywanie opozycji w negatywnym świetle zaspokaja potrzeby wyłącznie ich przeciwników politycznych. Co więcej, dokonywane jest za pieniądze, które — jako publiczne — są pieniędzmi także tej opozycji. Takie publikacje powodują, że wydawanie gazety przestaje się mieścić w zadaniach własnych gminy”. Podobne stanowisko przedstawiła również Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie w 2017 r. oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze w 2016 r.

Radny wskazał, iż „organ stanowiący ma prawo kontrolować działania i decydować o pewnych kwestiach, taki też był cel i działanie radnych, czyli usunięcie tego zadania z budżetu Gminy, bowiem w naszej ocenie i jest to poparte piśmiennictwem nie mieści się to w zadaniach własnych gminy. W tym miejscu należy jeszcze nadmienić, że to wydawnictwo jest finansowane nie tylko z budżetu Gminy Namysłów, ale również z budżetów jednostek organizacyjnych Gminy Namysłów, jest to opłata ryczałtowa, bądź są wystawiane faktury za poszczególne usługi. Praktycznie dotyczy to wszystkich spółek, w których uczestniczy Gmina Namysłów, czy są to spółki, w których Gmina Namysłów jest 100% właścicielem, czy też inne. Natomiast właściciel tej gazety od momentu kiedy została ona gazetą gminną dostaje bardzo wiele zleceń na wykonywanie różnych prac od Gminy Namysłów. Owa gazeta, mimo iż należy do prywatnego przedsiębiorcy jest kolportowana za darmo, więc można z tego wysnuć wniosek, że gdyby nie środki publiczne przekazywane na tę gazetę (na to wydawnictwo) nie miałyby ona racji bytu i nie byłaby w stanie się utrzymać.”

W odniesieniu do powyższego Przewodniczący Kolegium zwrócił uwagę, iż czym innym jest wydawanie gazety przez samorząd, a czym innym jest zlecenie artykułów sponsorowanych, zamieszczanie reklam i informacji w gazecie, która ma prywatnego właściciela.

Radny wskazał, że „problem polega na tym, że artykuły, które są zamieszczane w tym wydawnictwie po pierwsze nie są zaznaczone jako artykuły sponsorowane, po drugie wielokrotnie radni Rady Miejskiej czy to w interpelacjach, czy w pismach do Burmistrza próbowali dowiedzieć się, za które artykuły Gmina Namysłów płaci, których artykułów Gmina jest autorem. Odbывало się to na takiej zasadzie, że artykuły piszą pracownicy Urzędu Miejskiego w Namysłowie, przesyłają do wydawnictwa i są one publikowane. Wydaje mi się, że bez znaczenia jest to, kto jest właścicielem, ale tak naprawdę istotne jest to, kto odpowiada za finansowanie i wydawanie, bo jeżeli ze środków publicznych są finansowane materiały o charakterze propagandowym, nieprawdziwym, szkalującym no to nie mieści się to w żaden sposób w zadaniach własnych gminy, ani nie służy to zaspakajaniu zbiorowych potrzeb, tylko potrzeb danych osób.

Przewodniczący Kolegium wskazał, że w sytuacji gdy w budżecie są zaplanowane wydatki na zadania związane ze zlecaniem ogłoszeń, reklam, dokumentów w gazecie, która jest wydawana przez prywatny podmiot, to zadanie może być realizowane w sposób zapewniający informowanie społeczności lokalnej z poszanowaniem zasad i standardów. Jednak kwestia celowości, czy gospodarności w zakresie realizacji tego zadania jest kwestią, która wykracza poza kompetencje Izby. Przewodniczący Kolegium zadał pytanie, czy te zadania o których Pan mówi, które wykraczają w Pana ocenie poza zadania własne gminy były realizowane w roku poprzednim, w latach poprzednich i były uchwalane przez Radę Miejską w budżetach.

Radny odpowiedział, że tak, oraz dodał: „zgadza się one były uchwalane w latach poprzednich jednak to wynikało z rozkładu sił politycznych w Radzie Miejskiej. Wiadomo, że zwolennicy [Burmistrza] nie usuną z budżetu gminy zadania, które promuje jego, szkaluje opozycję. Wiem, że tutaj wchodzimy już w kwestię polityki, natomiast tak to wygląda. Chciałbym jeszcze zaznaczyć, że w budżecie Gminy Namysłów znajdują się w innym dziale środki na ogłoszenia, które również są zamieszczane w tej gazecie wiadomo, że to wynika z ustawy i jest obowiązkowe, ale również są takie dodatkowe środki.”

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Zasady opracowywania projektów i uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, określają w szczególności przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w Dziale V Budżet, Wieloletnia prognoza finansowa i Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, które wytyczają linię kompetencyjnego podziału pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Znajdują one w aspekcie ustrojowym odzwierciedlenie w treści ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym, co związane jest z faktem, iż o uprawnieniach w zakresie kształtowania treści uchwały budżetowej danego organu jednostki samorządu terytorialnego może rozstrzygać wyłącznie akt prawny rangi ustawy. Zgodnie z art. 238 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej: 1) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, 2) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Na mocy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, który stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z: budżetu jednostki samorządu terytorialnego, załączników. Jak wynika z art. 239 ustawy o finansach publicznych uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Stosownie do zapisów art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 238 ust. 1. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje w art. 60 ust. 1, że za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Wójtowi przysługuje wyłączne prawo: zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (art. 60 ust. 2 pkt 1), dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 3).

Ustalony stan faktyczny wskazuje, iż Rada Miejska w Namysłowie nie uchwaliła budżetu Gminy przed rozpoczęciem roku budżetowego 2023, co oznaczało, iż w styczniu (do 26 stycznia 2023 r.) organ wykonawczy prowadził gospodarkę finansową Gminy w oparciu o projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej do 15 listopada 2022 r. Oznacza to, iż Burmistrz prowadząc gospodarkę finansową na podstawie projektu uchwały budżetowej miał prawo do realizowania zadań ujętych w projekcie, a tym samym do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w projekcie uchwały budżetowej kwotach wydatków oraz dokonywania wydatków budżetowych.

Z przedłożonego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu do 15 listopada 2022 r. projektu uchwały budżetowej na rok 2023 wynika, iż w ramach wydatków bieżących w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego zabezpieczono plan wydatków bieżących na łączną kwotę 232 500,00 zł, z tego wydatki na wynagrodzenia w wysokości 12 000,00 zł, pozostała kwota 220 500,00 zł dotyczyła wydatków jednostek budżetowych związanych z realizacją zadań statutowych.

Analiza przebiegu sesji Rady Miejskiej w Namysłowie w dniu 26 stycznia 2023 r. wskazuje, iż w trakcie sesji budżetowej wprowadzono kilka poprawek, w wyniku, których doszło do zmniejszenia wydatków w rozdziale 75075, w tym następujące poprawki:

- 1) zmniejszenie wydatków w rozdziale 75075 o kwotę 90 000,00 zł w zakresie wydatków bieżących jednostek budżetowych związanych z realizacją zadań statutowych – udział w wydawnictwach obcych,
- 2) zmniejszenie wydatków w rozdziale 75075 o kwotę 7 000,00 zł w zakresie wydatków bieżących jednostek budżetowych związanych z realizacją zadań statutowych – reklama w mediach,
- 3) zwiększenie wydatków bieżących o kwotę 97 000,00 zł w rozdziale 92105 w zakresie wydatków bieżących jednostek budżetowych związanych z realizacją zadań statutowych – współorganizacja festiwalu muzycznego „Czochraj Bobra Fest”.

W wyniku wniesienia wszystkich poprawek plan wydatków w rozdziale 75075 zmniejszono do wysokości 9 500,00 zł (wydatki związane z realizacją zadań statutowych).

Nie kwestionując możliwości dokonywania zmian w zakresie zmiany planu wydatków przez Radę Miejską na sesji budżetowej, Kolegium zwraca uwagę, iż organ wykonawczy realizował budżet Gminy od 1 stycznia 2023 r. na podstawie projektu budżetu, co oznacza również, iż w ramach planu wydatków miał prawo zaciągać zobowiązania na realizację ujętych w projekcie zadań oraz dokonywać wydatków. Tym samym, uchwalając w dniu 26 stycznia 2023 r. budżet, Rada Miejska winna uwzględnić zarówno zaciągnięte na tej podstawie zobowiązania jak i poniesione wydatki. Ten obowiązek jest konsekwencją nieuchwalenia budżetu w podstawowym terminie tj. do 31 grudnia roku poprzedzającego. Wniesione poprawki do planu wydatków w rozdziale 75075 spowodowały, iż w obowiązującym od 26 stycznia 2023 r. budżecie nie zabezpieczono środków na realizację umów zawartych w dniu 09.01.2023 r. na łączną kwotę 94 992,00 zł.

Kolegium podkreśla, iż znane jest mu orzecznictwo zarówno Najwyższego Sądu Administracyjnego jak również wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące kompetencji organu stanowiącego do dokonywania zmian w uchwale budżetowej na sesji budżetowej, na której uchwalany jest budżet jednostki samorządu terytorialnego, jak również kompetencji organu stanowiącego do dokonywania zmian w trakcie roku na sesjach, na których podejmowane są uchwały zmieniające budżet. Dodatkowo należy podkreślić, iż w przedmiotowej sprawie, zdaniem Kolegium nie doszło do naruszenia art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych bowiem wnoszone poprawki na sesji budżetowej nie doprowadziły do zwiększenia deficytu budżetowego. Kolegium dopatrzyło się naruszenia art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym bowiem zmiany wprowadzone przez radnych uniemożliwiły realizację budżetu w zakresie wydatków bieżących w rozdziale 75075. Należy jeszcze raz podkreślić, iż Rada Miejska w Namysłowie nie uchwaliła budżetu na rok 2023 do 31 grudnia 2022 r., tym samym gospodarka finansowa Gminy Namysłów od 1 stycznia 2023 r. prowadzona była w oparciu o projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej do 15 listopada 2022 r. Jak wynika z projektu budżetu przedłożonego do Izby, w rozdziale 75075 zabezpieczono wydatki m.in. na realizację zadań w zakresie reklamy gminy w mediach – 7 000,00 zł oraz udział w wydawnictwach obcych – 90 000,00 zł, co stanowiło podstawę dla Burmistrza do zawarcia w dniu 09.01.2023 r. umów na Skład i druk materiałów promocyjnych Gminy Namysłów w magazynie „Namysłowski Kurier Lokalny” oraz świadczenie przez Radio DOXA usługi promocji.

W tym miejscu należy też podkreślić, iż Izba sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy, nadzór sprawowany jest pod względem legalności. Izba bada czy podjęta uchwała spełnia wymogi formalne wynikające z przepisów prawa, tym samym Kolegium Izby w ramach nadzoru nie bada celowości ujmowania w budżecie jednostki samorządu terytorialnego konkretnych zadań, względnie sposobu ich realizacji, a jedynie może ocenić czy zadanie mieści się w katalogu zadań, które może realizować samorząd gminny. To rolą organów gminy: zarówno Burmistrza jak i Rady Miejskiej jest wybór, a następnie ujęcie w uchwale budżetowej i realizacja takich zadań, które są potrzebne i ważne dla lokalnej społeczności. Pogląd Kolegium potwierdza stanowisko doktryny, gdzie podkreśla się, że: "Operacje finansowe dokonane do czasu uchwalenia uchwały budżetowej na podstawie projektu uchwały lub na podstawie uchwały o prowizorium budżetowym podlegają zarachowaniu na rzecz postanowień zawartych w uchwale budżetowej". [C. Kosikowski [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2011, art. 240.] Jak wskazano wcześniej, kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalenia uchwały budżetowej wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. "Nie oznacza to jednak, że rada posiada możliwość kształtowania treści uchwały budżetowej w dowolny sposób. Organ stanowiący musi bowiem w tym zakresie respektować przepisy prawa powszechnie obowiązującego o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Przykładowo, rada lub sejmik nie mogą wprowadzać tego rodzaju zmian, które spowodowałyby brak zagwarantowania środków na realizację zadań własnych i zleconych j.s.t. lub zmian skutkujących brakiem zabezpieczenia środków przeznaczonych na planowaną w danym roku budżetowym spłatę zaciągniętych wcześniej zobowiązań dłużnych". [P. Lenio [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021, art. 240.]. Powyższe w istocie naruszałoby ustawowe kompetencje organu wykonawczego do prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie – w tym momencie – projektu budżetu gminy.

W świetle powyższego zdaniem Kolegium w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz fakt, że Rada Miejska w Namysłowie w wyznaczonym terminie nie usunęła nieprawidłowości, mając na względzie zrównoważenie budżetu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uchwaliło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki