



Uchwała Nr 197.XXIII.2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 19 listopada 2024 r.

w sprawie zarządzenia Nr 441/24 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 10 października 2024 r. w sprawie blokowania wydatków

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** zarządzenia Nr 441/24 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 10 października 2024 r. w sprawie blokowania wydatków z powodu:

- braku określenia i spełnienia przesłanek blokowania planowanych wydatków budżetowych w świetle art. 260 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
 - braku określenia okresu obowiązywania blokowania planowanych wydatków budżetowych,
 - braku określenia wysokości blokowanych wydatków i ich klasyfikacji budżetowej,
- czym istotnie naruszono art. 260 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) i art. 60 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Zarządzenie Nr 441/24 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 10 października 2024 r. w sprawie blokowania wydatków wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 13 listopada 2024 r. W dniu 19 listopada 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowe zarządzenie, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych podlega nadzorowi Izby i wszczęło w stosunku do niego postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze zarządzenia przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 19 listopada 2024 r. W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczyli przedstawiciele Miasta Mysłowice: Prezydent Miasta, II Zastępca Prezydenta Miasta, Radca Prawny i Skarbnik Miasta.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie nadzorcze, stwierdziło w badanym zarządzeniu istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zapadło w wyniku następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Prezydent Miasta Mysłowice wydał w dniu 10 października 2024 r. zarządzenie Nr 441/24 w sprawie blokowania wydatków. Zarządzenie wydane zostało na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 32 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 260 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W § 1 zarządzenia postanowiono cyt. *„W związku z trudną sytuacją finansową Miasta Mysłowice dokonuje się blokady planowanych wydatków budżetowych w postaci blokady środków na wypłatę nagród dla pracowników jednostek organizacyjnych Miasta”*. W § 2 zarządzenia powierzono jego wykonanie I Zastępcy Prezydenta Miasta oraz II Zastępcy Prezydenta Miasta Mysłowice. W § 3 zarządzenia postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania. Zarządzenie podpisał w zastępstwie Prezydenta Miasta - II Zastępca Prezydenta p. Mateusz Targoś.

Badając ww. zarządzenie Kolegium Izby powzięło wątpliwości, co do jego zgodności z prawem. W związku z powyższym do Prezydenta Miasta Mysłowice, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, skierowano następujące zapytania:

- w oparciu o którą przesłankę z art. 260 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podjęto ww. zarządzenie,
 - jakiego rodzaju nagród dla pracowników jednostek organizacyjnych Miasta dotyczy blokowanie wydatków,
 - czy o podjętej decyzji w sprawie blokowania wydatków Prezydent Miasta Mysłowice zawiadomił (w jakim trybie) Radę Miasta Mysłowice, zgodnie z art. 260 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
- Na powyższe pytania odpowiedzi udzielił na posiedzeniu Kolegium II Zastępca Prezydenta Miasta Mysłowice - p. Mateusz Targoś. Odpowiadając na pierwsze z pytań Przedstawiciel Miasta wskazał na ustawę o finansach publicznych art. 254 pkt 3 zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu, który stanowi, iż dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W ocenie Miasta ta przesłanka pozwoliła na podjęcie przedmiotowego zarządzenia, bowiem wypłata wspomnianych nagród dla pracowników

jednostek organizacyjnych naruszałaby zasady gospodarki finansowej, o których mowa w art. 260 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych i mogłaby pogorszyć sytuację finansową Miasta. Przedstawiciel Miasta dodał, że nagrody były ujęte w planie finansowym, natomiast w związku z tym, że budżet został przygotowany przez RIO a gmina znajduje się w trudnej sytuacji finansowej to władze starają się podejmować sukcesywnie działania mające na celu uniknięcie poważnych naruszeń i pogłębienia złej sytuacji finansowej. Nagrody są fakultatywne i podjęto decyzję, żeby zrezygnować z ich wypłaty a środki przeznaczyć na poprawę sytuacji finansowej Miasta. Przedstawiciel dodał, że władze nie chciały zmieniać planu finansowego w tym zakresie.

Odnosząc się do klasyfikacji budżetowej blokowanych wydatków Przedstawiciel zaznaczył, że nagrody są nieobowiązkowe i związane z bardzo różną specyfiką działania konkretnej jednostki organizacyjnej funkcjonującej na terenie Miasta, dlatego ze względu na mnogość podmiotów, jednostek organizacyjnych na terenie Miasta nie wskazano wprost konkretnej klasyfikacji, która zostanie tym zarządzeniem zablokowana. Przedstawiciel Miasta zaznaczył, że w momencie wydania zarządzenia skontaktowano się ze wszystkimi kierownikami jednostek organizacyjnych i przekazano, że takie zarządzenie zostało wydane z prośbą o jego realizację.

Na zapytanie, na jaki okres wydano przedmiotowe zarządzenie Przedstawiciel odpowiedział, że w tym przypadku czas obowiązywania zarządzenia oparto o art. 177 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, mówiący, że blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków. W ocenie kierownictwa Miasta okresem obowiązywania zarządzenia jest koniec roku budżetowego. Przedstawiciel Miasta zaznaczył także, że Rada Miasta została powiadomiona o podjętej przez Prezydenta decyzji o blokowaniu wydatków na nagrody dla pracowników jednostek organizacyjnych niezwłocznie w dniu podjęcia zarządzenia.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 260 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w przypadkach stwierdzenia następujących przesłanek:

- 1) niegospodarności w określonych jednostkach,
 - 2) opóźnień w realizacji zadań,
 - 3) nadmiaru posiadanych środków,
 - 4) naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254
- zarząd jednostki samorządu terytorialnego może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Zgodnie z art. 260 ust. 2 ww. ustawy, o podjętej decyzji zarząd jednostki samorządu terytorialnego zawiadamia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.
- Zaznaczyć należy, że przesłanki podjęcia przez organ wykonawczy decyzji o blokowaniu planowanych wydatków nie są dowolne, lecz zostały określone przez ustawodawcę w art. 260 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dotyczą one w głównej mierze nieprawidłowej realizacji gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Katalog przewidzianych ustawą przesłanek blokowania planowanych wydatków jest katalogiem zamkniętym. Przesłanka

niegospodarności dotyczy nieprzestrzegania przewidzianych ustawą, a także przepisami wewnętrznymi wymagań dotyczących wykonywania budżetu (np. sposobu dokonywania wydatków, zaciągania zobowiązań, wykonywania czynności egzekucyjnych, terminów sporządzania informacji i sprawozdań). Przesłanka opóźnień w realizacji zadań wiąże się ściśle z naruszeniem wyrażonej w art. 44, ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zasadą terminowej realizacji zadań finansowanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei przesłanka nadmiaru posiadanych środków dotyczy sytuacji, w której samorządowa jednostka budżetowa, będąc w posiadaniu środków finansowych realizuje wydatki budżetowe ponad miarę potrzeb wydatkowych. Ostatnia z przesłanek odnosi się do naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 ustawy o finansach publicznych. Zasady te dotyczą procesu wykonywania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego i są następujące:

- 1) ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- 2) pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych w przepisach i harmonogramie, o którym mowa w art. 249 ust. 6 ustawy, jeżeli został on opracowany;
- 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- 4) zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 ustawy (zob. "Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego" Bernadeta Dziedziak, Anna Ostrowska, Waldemar Witalec wyd. C.H. Beck 2021).

Jak już wspomniano wyżej, Przedstawiciel Miasta poinformował, że podstawę podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków przeznaczonych na nagrody dla pracowników jednostek organizacyjnych stanowiła przesłanka z art. 260 ust 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, w szczególności dotycząca naruszenia zasady wykonywania budżetu określonej w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym. Tymczasem, jak wynika z przytoczonych wyżej wyjaśnień przedstawiciela Miasta wydatki przeznaczone na nagrody dla pracowników jednostek organizacyjnych Miasta Mysłowice zostały ujęte w planach finansowych tych jednostek i przedstawiciele Miasta nie wykazali, aby wydatki na nagrody w tych jednostkach były ponoszone z przekroczeniem planów finansowych jednostek. Kolegium zwraca uwagę, iż przesłanka blokowania planowanych wydatków określona w art. 260 ust. 1 pkt 4 w odniesieniu do art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych dotyczy sytuacji uprzedniego wystąpienia przypadków dokonywania wydatków nieobjętych planem finansowych, bądź z przekroczeniem tego planu, czego jednak przedstawiciele Miasta na posiedzeniu Kolegium nie wykazali. Ponadto Kolegium stwierdza na podstawie przebiegu posiedzenia z udziałem przedstawicieli Miasta Mysłowice, że nie wykazano także żadnej z pozostałych, przewidzianych

w art. 260 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przesłanek blokowania planowanych wydatków z tytułu nagród dla pracowników jednostek organizacyjnych Miasta.

Dodatkowo Kolegium zwraca uwagę, że środki na wypłatę nagród dla pracowników jednostek organizacyjnych Miasta Mysłowice stanowią część wydatków budżetu Miasta, które uwzględnione zostały w uchwale budżetowej Miasta na 2024 rok. Decyzja o zablokowaniu planowanych wydatków z tego tytułu (w sytuacji wystąpienia przesłanki wymienionej w art. 260 ustawy o finansach publicznych) powinna zawierać jasne i precyzyjne wskazanie planowanych wydatków, które zablokowano, tj. ich kwoty, klasyfikację budżetową i grupę wydatków, rodzaj wydatków, a także dysponentów budżetowych, realizujących wydatki. Dysponenci środków w poszczególnych jednostkach winni bowiem znać skutki wprowadzenia blokowania w odniesieniu do wydatków objętych ich planami finansowymi. Badane zarządzenie Prezydenta Miasta Mysłowice nie zawiera wyżej wymienionych danych dotyczących blokowanych wydatków.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że zablokowanie planowanych wydatków budżetowych, a więc zakaz dysponowania przez dysponentów budżetu częścią lub całością planowanych kwot wydatków budżetowych wskazanych przez organ wykonawczy w decyzji o blokowaniu, może zostać wprowadzone zarówno okresowo (tj. krócej niż do końca roku budżetowego) jak i do końca roku budżetowego. W badanym zarządzeniu Prezydenta Miasta Mysłowice nie określono terminu obowiązywania blokowania planowanych wydatków.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w § 1, stwierdzając nieważność zarządzenia Nr 441/24 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 10 października 2024 r. w sprawie blokowania wydatków.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej