

Uchwała Nr 2/5/2013
z dnia 9 stycznia 2013 roku.
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk
2/ Beata Kaczmarek
3/ Ewa Śpionek
4/ Iwona Kopczyńska
5/ Anna Kaźmierczak
6/ Wojciech Newereńczuk
7/ Paweł Jaśkiewicz
8/ Bogdan Łągwa

9/ Bogusław Wenus
10/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska
11/ Barbara Polowczyk
12/ Paweł Dobrzyński
13/ Grażyna Kos
14/ Roman Drozdowski
15/ Małgorzata Michałek

Po rozpatrzeniu w dniu 9 stycznia 2013 roku **Uchwały Nr XXXV/424/2012 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 roku w sprawie zmian budżetu miasta Pabianic na 2012 rok**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 10 grudnia 2012 roku, działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.)

Kolegium stwierdza, co następuje:

Uchwała Nr XXXV/424/2012 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 roku w sprawie zmian budżetu miasta Pabianic na 2012 rok:

- a) **została podjęta z naruszeniem art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (tekst jedn. z 2001r. Dz. U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w zw. z **art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych** (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), poprzez uchwalenie jej bez wymaganej prawem inicjatywy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego,
- b) w zakresie dotyczącym zaplanowania wydatku budżetu w dziale 750, rozdziale 75075 w grupie Wydatki bieżące – wydatki związane z realizacją zadań statutowych, w wysokości 17.416 zł z przeznaczeniem na wydatki statutowe klubu sportowego, **została podjęta także bez podstawy prawnej.**

Uzasadnienie

W dniu 3 grudnia 2012 roku Rada Miejska w Pabianicach podjęła Uchwałę Nr XXXV/424/2012 w sprawie zmian budżetu miasta Pabianic na 2012 rok (*zwana dalej: Uchwałą*). W Uchwale dokonano zwiększenia dochodów budżetu Miasta o kwotę 17.416 zł w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, w § 0870 – Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych oraz zwiększenia wydatków budżetu o kwotę 17.416 zł w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego, w grupie: Wydatki bieżące związane z realizacją zadań statutowych. W uzasadnieniu do projektu Uchwały wskazano m.in., że w związku z trudną sytuacją finansową klubu piłkarskiego Włókniarz Pabianice, Gmina Miejska Pabianice podjęła decyzję o przyznaniu dodatkowych środków w kwocie 17.416 zł na cele statutowe klubu.

Uchwała została doręczona Izbie w dniu 10 grudnia 2012 roku. W tym samym dniu Prezydent Miasta Pabianic przedłożył Izbie pismo zawierające skargę na Uchwałę, w której wskazał w szczególności, że została ona wprowadzona pod obrady przez jeden z klubów Rady Miejskiej w Pabianicach, bez inicjatywy Prezydenta Miasta. W ocenie Prezydenta naruszało to art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz.1591 z późn. zm.).

W posiedzeniu Kolegium w dniu 9 stycznia 2013 roku brali udział przedstawiciele Miasta, tj. Przewodniczący Rady Miejskiej w Pabianicach oraz Prezydent Pabianic. Prezydent podtrzymał swoje stanowisko zawarte w doręczonej Izbie skardze na Uchwałę, wskazując że Uchwała została podjęta przez Radę Miejską bez jego inicjatywy i zgody. Przewodniczący Rady Miejskiej potwierdził, że z inicjatywą podjęcia Uchwały wystąpił klub radnych Rady Miejskiej w Pabianicach oraz wskazał, że Uchwała jest jednakowa pod względem formalnym z uchwałą Rady Miejskiej w Pabianicach Nr XXX/360/12 podjętą przez Radę w dniu 8 września 2012 roku. Przewodniczący Rady Miejskiej powołał się również na zapisy statutu Miasta Pabianic i regulaminu Rady Miejskiej, w którym określono, jakim podmiotom przysługuje uprawnienie do wystąpienia z propozycją podjęcia uchwały.

Dokonując oceny postanowień Uchwały w zakresie zgodności z obowiązującym prawem, Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz.1591 z późn. zm.) wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Z przepisem tym koreluje treść art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w którym wskazano, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, przez który – stosownie do art. 2 pkt 2 tej ustawy - należy rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Przywołane przepisy zawierają normy o charakterze kompetencyjnym, które przyznają organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do dokonywania czynności w nich określonych. W ocenie Kolegium Izby z powołanych przepisów jednoznacznie wynika, że propozycja zmian w uchwale budżetowej przysługuje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego i jest to jego wyłączna kompetencja. Uprawnienie do inicjowania zmian uchwalonego już budżetu nie przysługuje zatem jakimkolwiek innym podmiotom, osobom, czy też grupom osób,

a jedynym prawnie umocowanym podmiotem w tym względzie jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Z takiego uregulowania, wyposażającego tylko jeden organ w kompetencje do zainicjowania zmian budżetu, wynika również, że jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo podmioty wskazane w statucie danej jednostki jako uprawnione do przedkładania projektów uchwał, zamierzają wprowadzić zmiany w już uchwalonym budżecie, to w sytuacji braku inicjatywy organu wykonawczego muszą uzyskać jego akceptację (zgode). Na wyłączną inicjatywę organu wykonawczego do inicjowania zmian w uchwalonej uchwale budżetowej wskazuje również liczne orzecznictwo sądów administracyjnych (II GSK 984/10, II GSK 276/09, I/SA/Łd 1544/06).

Mając na względzie powołane wyżej przepisy oraz fakt, że - jak potwierdził Prezydent Miasta i Przewodniczący Rady Miejskiej - badana Uchwała nie była podejmowana z inicjatywy Prezydenta Miasta, zmiana budżetu przyjęta w wyniku jej uchwalenia również nie była objęta zgodą Prezydenta Miasta, co wyraźnie wynika ze skargi Prezydenta na tę Uchwałę oraz z wyjaśnień złożonych przed Kolegium, stwierdzić należy, że Uchwała ta została podjęta z naruszeniem art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2001r. Dz. U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), poprzez uchwalenie jej bez wymaganej prawem inicjatywy organu wykonawczego, mającego wyłączne uprawnienie do inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w zakresie dotyczącym zaplanowania w Uchwale wydatku w dziale 750, rozdziale 75075, w grupie Wydatki bieżące – wydatki związane z realizacją zadań statutowych, w wysokości 17.416 zł, z przeznaczeniem na wydatki statutowe klubu sportowego, Uchwała została podjęta bez podstawy prawnej. Z obowiązujących przepisów nie wynika bowiem możliwość zaplanowania w budżecie jednostki samorządu terytorialnego środków z przeznaczeniem na wydatki statutowe klubu sportowego. Stosownie do art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j.t. 2010r., Dz. U. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.), a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z takim podmiotem. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei na podstawie art. 28 oraz art. 27 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.) klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ta ma służyć realizacji celu publicznego, zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia, w drodze uchwały, warunków i trybu finansowania zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków, w tym

organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, przy czym w uchwale powinien wskazać cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. We wskazanych sytuacjach przepisy stanowią o szczególnej formie wydatku, tj. o dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której zaplanowanie w budżecie i wydatkowanie na rzecz wskazanych w tych przepisach podmiotów, jest ściśle powiązane z realizacją zadania jednostki samorządu terytorialnego (celu publicznego), z budżetu której dotacja ta jest udzielana. Wskazać także należy, że jednostki sektora finansów publicznych, a więc i jednostki samorządu terytorialnego, w celu wykonywania zadań mają również możliwość zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, co wynika z art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Wówczas realizatorem zadania jest jednostka samorządu terytorialnego, a zakup usług (robót, dostaw) jest jedynie środkiem służącym realizacji zadania. Co do zasady w takiej sytuacji stosuje się reguły wynikające z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (j.t. z 2010 r., Dz. U. Nr 113, poz.759 z późn. zm.), chyba że wartość szacunkowa umowy nie przekracza równowartości 14.000 euro albo gdy umowy takie podlegają wyłączeniu na podstawie art. 4 Prawa zamówień publicznych. Z uzasadnienia do projektu Uchwały, jak również z samej Uchwały nie wynika jednak, że wydatek w wysokości 17.416 zł stanowi dotację dla klubu sportowego na realizację zadania zlecanego przez Miasto, jak również nie wynika, że wydatek ten został zaplanowany w związku z zakupem od klubu określonej usługi na rzecz Miasta. W uzasadnieniu wskazano, że wydatek ten planuje się na cele statutowe klubu. W tym stanie rzeczy w ocenie Kolegium zaplanowanie takiego wydatku nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Mając zaś na względzie, że Przewodniczący Rady Miejskiej w Pabianicach wskazał, że Uchwała jest jednakowa pod względem formalnym z uchwałą Rady Miejskiej w Pabianicach Nr XXX/360/12 podjętą przez Radę w dniu 8 września 2012 roku, Kolegium dla celów wyjaśnienia sprawy poprosiło również o dodatkowe dokumenty dotyczące uchwały Nr XXX/360/12. Z doręczonych dokumentów wynika, że z wnioskiem o podjęcie uchwały Nr XXX/360/12 wystąpił klub radnych Rady Miejskiej w Pabianicach, a Prezydent Miasta objął ten wniosek własną inicjatywą. Z dokumentów tych wynika również, że uchwała Nr XXX/360/12 dotyczyła zaplanowania wydatku z przeznaczeniem na działania promocyjne - usługę, jaką klub sportowy zrealizuje na rzecz Miasta, co następnie znalazło odzwierciedlenie w umowie zawartej z klubem. Wobec powyższego Kolegium nie podzieliło stanowiska o identyczności uchwały Nr XXX/360/12 i Uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia.

Z uwagi na fakt, że budżet jest rocznym planem finansowym, a jego moc wiążąca kończy się z upływem roku kalendarzowego - na co wskazuje art. 211 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych - Kolegium nie nakazało usunięcia nieprawidłowości, lecz ograniczyło się do wskazania, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia Uchwały.

Przewodniczący Kolegium