



**UCHWAŁA NR 6/19/2019**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 27 lutego 2019 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w składzie:**

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>       | <b>8/ Radosław Hrychorczuk</b> |
| <b>2/ Roman Drozdowski</b>             | <b>9/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>3/ Iwona Kopczyńska</b>             | <b>10/ Grażyna Kos</b>         |
| <b>4/ Anna Kaźmierczak</b>             | <b>11/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>5/ Bogdan Łągwa</b>                 | <b>12/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>6/ Łukasz Szczepanik</b>            | <b>13/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>7/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska</b> | <b>14/ Anna Adamczewska</b>    |

działając na podstawie art. 105 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2018r., poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2018r., poz. 994 ze zm.)

**uchwała, co następuje:**

**umarza się postępowanie nadzorcze** w sprawie Uchwały Nr IV/65/2019 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 25 stycznia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Opoczno na rok 2019.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Opocznie w dniu 25 stycznia 2019 roku podjęła Uchwałę Nr IV/65/2019 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Opoczno na rok 2019, która została doręczona Izbie w dniu 11 lutego 2019 roku. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały w związku z pismem złożonym przez Burmistrza Opoczna, które wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Zespołu Zamiejscowego w Piotrkowie Trybunalskim w dniu 11 lutego 2019 roku. W przesłanym piśmie Burmistrz Opoczna wnosi zastrzeżenia do zmian wprowadzonych przez radnych w przedłożonym projekcie budżetu w zakresie dochodów majątkowych oraz wydatków majątkowych. W celu pełnego wyjaśnienia sprawy Kolegium zaprosiło na posiedzenie w dniu 27 lutego 2019 roku przedstawicieli jednostki.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele jednostki: Przewodnicząca Rady Miejskiej w Opocznie, Skarbnik Miasta oraz pełnomocnik Burmistrza Opoczna.

Przeprowadzona analiza zgromadzonego materiału wykazała, że Rada Miejska w Opocznie dokonała zmian w projekcie budżetu, w planie dochodów majątkowych w kwocie 132.713,25 zł z tytułu dofinansowania w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z tytułu realizacji przedsięwzięcia „Rewitalizacja zabytkowego centrum Opoczna poprzez restaurację i modernizację Muzeum Regionalnego i Miejskiej Biblioteki Publicznej oraz adaptację zdegradowanego budynku przy ul. Pl. Kościuszki 20 na cele społeczne i kulturalne”, oraz w planie wydatków majątkowych (w

zakresie wydatków na przedsięwzięcia: Rozbudowa Urzędu Miejskiego w Opocznie, Budowa ul. Brzozowej na osiedlu Ustronie, Przebudowa budynku Pl. Kościuszki 20 na cele mieszkaniowe, Termomodernizacja budynku domu Esterki, Budowa węzła ciepłego w Muzeum Regionalnym w Opocznie, wydatków majątkowych z tytułu zwrotu otrzymanego dofinansowania co dawało obniżenie wydatków majątkowych na łączną kwotę 2.395.837,00 zł oraz ujęcie w planie wydatków majątkowych zadań: „Rewitalizacja zabytkowego centrum Opoczna poprzez restaurację i modernizację Muzeum Regionalnego i Miejskiej Biblioteki Publicznej oraz adaptację zdegradowanego budynku przy ul. Pl. Kościuszki 20 na cele społeczne i kulturalne” oraz „Budowa jednostronnego chodnika wzdłuż ul. Świerkowej w łącznej kwocie 2.528.550,25 zł). Na wprowadzenie tych zmian Burmistrz Opoczna nie wyraził zgody. Z treści przesłanego przez Burmistrza Opoczna pisma wynika, że realizacja inwestycji „Rewitalizacja zabytkowego centrum Opoczna poprzez restaurację i modernizację Muzeum Regionalnego i Miejskiej Biblioteki Publicznej oraz adaptację zdegradowanego budynku przy ul. Pl. Kościuszki 20 na cele społeczne i kulturalne” jest niemożliwa do wykonania w prognozowanym czasie. Ponadto na posiedzeniu Kolegium wysłuchało wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli jednostki.

W wyniku powyższego, Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m. in. uchwalanie budżetu gminy. W myśl art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych przygotowanie projektu uchwały budżetowej, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast, w świetle art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisu art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że w uchwale budżetowej określa się łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych, przy czym należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy o finansach publicznych do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wydatkowanie środków publicznych jest jednym z procesów związanych z ich rozdysponowaniem. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera definicji wydatku publicznego, stanowiąc w art. 44 ust. 1, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2), z uwzględnieniem zasad dokonywania wydatków, tj.: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z kolei z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy

o finansach publicznych wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zgodnie z zapisami art. 231 ustawy o finansach publicznych: 1. Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. 2. Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. 3. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, m. in. w wyroku NSA z 27 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 163/13, wyroku WSA w Olsztynie z 11 czerwca 2014 roku sygn. akt I SA/OL 441/14 i literaturze przedmiotu (M. Królikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz” Wrocław 2010, s. 644 – 646) dotyczące roli poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego w uchwalaniu budżetu. WSA w Olsztynie w swoim wyroku stwierdził, że „co do zasady inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przysługującą organowi wykonawczemu inicjatywę uchwałodawczą rozumieć należy bowiem jedynie jako prawo do wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad. Powyższe nie oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.” W ocenie WSA w Olsztynie „organ stanowiący może dokonać zmian w projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z zachowaniem wymogów określonych w art. 240 ust. 2 ustawy, tj. pod warunkiem, iż w wyniku tych zmian nie wzrośnie deficyt jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób bowiem odmówić organowi stanowiącemu prawnej możliwości wpływania na treść podejmowanej przez ten organ uchwały budżetowej.” Zarówno z literatury przedmiotu jak i orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że organ stanowiący może ustalić dochody i wydatki budżetu w innej wysokości, niż to przewiduje projekt organu wykonawczego, może dokonać przesunięć wydatków na poszczególne zadania, czy też wykreować nowe zadania nieujęte w przedłożonym projekcie budżetu. Cięży na nim przy tym obowiązek zagwarantowania środków na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego i zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami zadań lub zadań przyjętych na podstawie porozumień z administracją rządową bądź innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale również zabezpieczenia środków na obsługę długu i pokrycie zaciągniętych zobowiązań.

Z przedstawionych kwot uchwalonego budżetu wynika, że przepisy art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zostały naruszone – Rada Miejska w Opocznie przyjmując uchwałę budżetową

odmienną w części od projektu wniesionego przez Burmistrza Miasta Opoczna, dokonała zmian w zakresie wydatków majątkowych (przedsięwzięć) oraz dochodów majątkowych nie powodujących powstania deficytu budżetu 2019 roku (zarówno projekt jak i przyjęty budżet planują wypracowanie nadwyżki budżetu).

Mając na względzie przedstawiony stan faktyczny oraz obowiązujące w tym zakresie normy prawne, Kolegium Izby, w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego nie dopatrzyło się w badanej uchwale naruszenia prawa i postanowiło, jak w sentencji.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**