



UCHWAŁA NR 10/46/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 17 kwietnia 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Grażyna Kos |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska | 15/ Anna Adamczewska |
| 8/ Bogusław Wenus | |

po rozpatrzeniu w dniu 17 kwietnia 2019 roku uchwały nr VI/32/2019 Rady Gminy Łęki Szlacheckie z dnia 25 marca 2019 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Łęki Szlacheckie, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 27 marca 2019 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 234 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późniejszymi zmianami) w związku z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506) **stwierdza nieważność** uchwały nr VI/32/2019 Rady Gminy Łęki Szlacheckie z dnia 25 marca 2019 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Łęki Szlacheckie.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2019 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr VI/32/2019 Rady Gminy Łęki Szlacheckie z dnia 25 marca 2019 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Łęki Szlacheckie. (zwana dalej – uchwałą).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę na posiedzeniu w dniu 17 kwietnia 2019 roku, powiadamiając o terminie posiedzenia przedstawicieli Gminy.

Przedmiotową uchwałą – zdaniem Kolegium Izby – Rada Gminy Łęki Szlacheckie naruszyła art. 234 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach w związku z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W toku badania uchwały Kolegium zważyło, co następuje:

W § 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż: *„Wójt Gminy po zapoznaniu się z opinią Komisji Budżetu i Infrastruktury oraz po wprowadzeniu ewentualnych zmian, przedkłada Radzie Gminy, w terminie do 17 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej z uwzględnionymi wnioskami o zmianę wraz z częścią opisową w której omówione zostają wprowadzone zmiany”*. W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, przez co wykracza poza kompetencję przyznaną art. 234 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż zarząd jednostki przedkłada organowi stanowiącemu projekt budżetu do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Z chwilą przedłożenia przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu dalsze prace nad projektem prowadzone są przez organ stanowiący. Wobec czego poprawki organu wykonawczego powinny być głosowane w trakcie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej. Po przeprowadzonym głosowaniu poszczególnych poprawek powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej uwzględniającego przyjęte poprawki, w konsekwencji Wójt Gminy nie może zostać umocowany i równocześnie zobowiązany przez Radę Gminy do złożenia w terminie do 17 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, projektu uchwały budżetowej z uwzględnionymi wnioskami o zmianę.

W § 6 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż: *„Punkt obrad sesji "Uchwalenie budżetu" przebiegać będzie według porządku: 1) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej; 2) odczytanie opinii Komisji Rady dotyczących projektu uchwały budżetowej przy czym opinia Komisji Budżetu i Infrastruktury przedstawiana jest jako ostatnia; 3) przedstawienie zmian wprowadzonych przez Wójta do projektu uchwały budżetowej; 4) przedstawienie projektu uchwały budżetowej; 5) dyskusja; 6) głosowanie”*. W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis ogranicza kompetencje radnych do wnoszenia zmian w treści uchwały budżetowej (porządek sesji budżetowej nie przewiduje wnoszenia poprawek do treści uchwały budżetowej przez podmioty inne niż Wójt), czym narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m. in. uchwalanie budżetu gminy. 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/OI 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. Wobec powyższego enumeratywne wskazanie poszczególnych etapów sesji budżetowej nieuwzględniające wniesienia poprawek przez radnych w opinii Kolegium Izby wykracza poza kompetencje przyznane art. art. 234 ustawy o finansach publicznych.

W § 7 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż: *„W sytuacji gdy określony termin o którym mowa w niniejszej uchwale przypada w dniu wolnym od pracy, terminem obowiązującym jest ostatni dzień roboczy przypadający przed tym terminem”*. W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienie narusza art. 234 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 238 ust. 1 tejże ustawy. Zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności wymaganą szczegółowość projektu budżetu, terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej oraz wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd jednostki przedłoży organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej. Katalog spraw, jakie powinny być uregulowane tą uchwałą nie jest zamknięty, na co wskazuje użyte w przepisie sformułowanie „w szczególności”. Nie oznacza to jednak dowolności, gdyż regulacje prawne tej uchwały nie mogą naruszać innych przepisów prawa. W § 1 omawianej uchwały Rada Gminy powtórzyła elementy zapisu art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym 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. Jednakże norma ustanowiona § 7 niniejszej uchwały modyfikuje termin ustawowy – skracając go w przypadkach gdy 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy przypada w dniu wolnym od pracy i w sposób nieuprawniony wskazując inny termin (ostatni dzień roboczy przypadający przed tym terminem).

W świetle powyższych wywodów, z powodu naruszenia prawa, Kolegium Izby postanowiło o wyeliminowaniu uchwały Rady Gminy Łęki Szlacheckie z obrotu prawnego, stwierdzając nieważność uchwały,

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 terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk