



UCHWAŁA NR 3/27/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 5 lutego 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

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

po rozpoznaniu w dniu 5 lutego 2020 r. uchwały Nr XXI/321/19 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wieluń na rok 2020, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 8 stycznia 2020 r., działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zmianami)

uchwala, co następuje:

umarza postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały Nr XXI/321/19 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wieluń na rok 2020.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wieluniu w dniu 30 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę Nr XXI/321/19 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wieluń na rok 2020. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, zawiadamiając jednostkę samorządową o posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 5 lutego 2020 r. w tej sprawie. W posiedzeniu uczestniczyli Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieluniu, Zastępca Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wieluniu, Burmistrz Wielunia i Skarbnik.

W piśmie nadesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Burmistrz Wielunia zarzucił, że Rada Miejska wprowadziła zmiany w przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały budżetowej polegające na ujęciu w wydatkach budżetowych nowych, nieprzewidzianych w projekcie uchwały zadań inwestycyjnych z okresem realizacji w latach 2020-2022, a ponadto, że zmniejszone zostały wydatki związane z gospodarką odpadami.

Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

Rada Miejska w Wieluniu uchwaliła budżet na 2020 rok zmieniony w stosunku do przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały budżetowej Gminy Wieluń. W planie dochodów nastąpiło

zmniejszenie ich wysokości z kwoty 165.114.870,00 zł. do kwoty 160.144.561,00 zł., natomiast w planie wydatków nastąpiło zmniejszenie ich wysokości z kwoty 169.739.764,00 zł. do kwoty 164.769.455,00 zł. Zmiany wprowadzone przez Radę Miejską po stronie wydatkowej związane były przede wszystkim z ujęciem nowych zadań inwestycyjnych, z okresem realizacji w latach 2020-2022. Zdecydowana większość tych zadań dotyczyła budowy bądź przebudowy ulic, a ponadto budowy schroniska dla zwierząt, parku linowego, kanalizacji sanitarnej i hali sportowej przy szkole podstawowej. Mimo wprowadzonych nowych zadań inwestycyjnych, planowane nakłady finansowe na wydatki majątkowe w 2020 roku zmniejszono z kwoty 41.281.346,00 zł. do kwoty 38.113.472,00 zł. Łączna kwota zmniejszenia przez Radę Miejską w stosunku do przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały budżetowej wysokości planowanych dochodów w 2020 roku stanowi równowartość kwoty 4.970.309,00 zł. i o taką samą wartość zmniejszono planowane wydatki budżetowe w 2020 roku.

Kolegium Izby zważyło, 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 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, przy czym ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, rozumie się przez to również wójta, burmistrza i prezydenta (art. 2 pkt 2). 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.

Interpretacja zacytowanych przepisów wymaga określenia roli poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego w uchwalaniu budżetu i prawnie dopuszczalnych granic modyfikacji budżetu przez organ stanowiący w stosunku do przedłożonego przez organ wykonawczy projektu. W tym zakresie Kolegium Izby zajmuje stanowisko zbieżne ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, w szczególności w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13 i w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt I SA/OL 441/14, oraz w literaturze przedmiotu (np. M. Królikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz”, Wrocław 2010).

NSA w powołanym wyroku stwierdził, że: „Kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał obejmuje swoim zakresem, zważywszy na istotę tej kompetencji, także uprawnienie do kształtowania treści uchwalanego aktu oraz decydowania o jego treści. Co do zasady bowiem, inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywę uchwałodawczą rozumieć należy bowiem jako prawo określonego w ustawie podmiotu do wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad”.

Z kolei WSA w Olsztynie, zgadzając się z zacytowanym poglądem NSA dodał, że 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”. Sąd wywiódł następnie, że w sytuacji zainicjowania procedury uchwałodawczej dotyczącej uchwały budżetowej na konkretny rok budżetowy, czyli przez projekt uchwały wymieniony w art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, „przedmiotem stanowiącego w toku tej procedury prawa są wszystkie elementy budżetu na dany rok, tj. wszystkie jego dochody i wydatki”. W takiej sytuacji „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.” Teza, zgodnie z którą podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący może tylko przyjąć proponowany projekt w całości lub też w całości go odrzucić, w ocenie Sądu „nie uwzględnia kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i stoi w sprzeczności z brzmieniem zarówno art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak i wskazanego wyżej art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wykładnia literalna ostatniego z ww. przepisów wskazuje, że organ stanowiący nie może bez zgody organu wykonawczego wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej tylko takich zmian, które powodowałyby zmniejszenie dochodów budżetu lub zwiększenie jego wydatków, o ile w każdym z tych przypadków prowadziłyby one jednocześnie do zwiększenia deficytu”.

W literaturze przedmiotu pogląd zbieżny z zaprezentowanym stanowiskiem sądów administracyjnych wyraziła Krystyna Sawicka, której zdaniem organ stanowiący podejmując uchwałę budżetową „nie jest pozbawiony możliwości wpływu na ostateczny jej kształt. Prawo do podejmowania uchwały obejmuje bowiem nie tylko uprawnienie do przyjęcia danego aktu, ale też do decydowania o jego treści. Z tego względu inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów. Ewentualne wyjątki od tej reguły, polegające m.in. na ograniczeniu prawa organu stanowiącego do kształtowania treści stanowiącego aktu, czy też wręcz związania go treścią projektu aktu, który ma być uchwalony, muszą wynikać z obowiązujących przepisów (...) Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku podejmowania uchwały budżetowej, gdzie prawo organu stanowiącego do kształtowania jej treści zostało ograniczone wskutek regulacji przyjętej w art. 240 ust. 2 ufp”. Autorka podkreśliła, że „organ stanowiący, podejmując uchwałę budżetową, nadaje jej ostateczny kształt i na tym etapie ma możliwość wprowadzenia do przedłożonego projektu odpowiednich zmian” i że „kompetencje organu stanowiącego podlegają ograniczeniu tylko w wyrażnie wynikającym z art. 240 ust. 2 ufp zakresie” (M. Królikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz”, Wrocław 2010, ss. 622 i 644-645).

Przedstawiona interpretacja art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 233 pkt 1 i art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych prowadzi do konkluzji, że organ stanowiący może ustalić dochody i wydatki budżetu w innej wysokości, niż to przewiduje projekt uchwały

budżetowej organu wykonawczego, może dokonać przesunięć wydatków na poszczególne zadania, czy też wykreować nowe zadania nieujęte w przedłożonym projekcie budżetu. Na organie stanowiącym cięży 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, jak również zabezpieczenia środków na obsługę długu i pokrycie zaciągniętych zobowiązań.

W ocenie Kolegium Izby będąca przedmiotem postępowania nadzorczego uchwała nie jest sprzeczna z prawem, w szczególności z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada Miejska w Wieluniu przyjmując uchwałę budżetową odmienną w części od projektu przedłożonego przez Burmistrza Wielunia, dokonała zmian w zakresie wysokości dochodów budżetowych oraz wydatków budżetowych, w tym wydatków majątkowych, niepowodujących zwiększenia planowanego deficytu budżetu na 2020 rok. Zarówno projekt, jak i przyjęty budżet planują deficyt na poziomie 4.624.894,00 zł., który ma być pokryty przychodami z pożyczek.

Z uwagi na to, że Kolegium Izby nie dopatrzyło się w badanej uchwale naruszenia prawa, postanowiło o umorzeniu postępowania nadzorczego.

Uchwała Kolegium Izby nie podlega zaskarżeniu.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk