

**Uchwała nr 77/2015**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 21 października 2015 r.**

**w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Powiatu Trzebnickiego**  
**nr XIV/54/2015 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie zmian budżetu**  
**Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok**

Na podstawie art. 12 ust. 1 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

**§ 1**

W uchwale Rady Powiatu Trzebnickiego nr XIV/54/2015 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie zmian budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok wskazuje się istotne naruszenie art. 240 ust. 2 w związku z art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), polegające na dokonaniu z inicjatywy Rady Powiatu zmian budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok, które powodują ustalenie deficytu budżetu bez zgody Zarządu Powiatu.

**§ 2**

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanej w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 30 października 2015 roku.

**§ 3**

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym na okres 30 dni. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o której mowa w § 1, w terminie określonym § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Powiatu Trzebnickiego nr XIV/54/2015 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie zmian budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 września 2015 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zapoznało się z pismami Starosty Trzebnickiego z dnia 31 sierpnia 2015 r. (znak SP.0711.8.2015) oraz z dnia 25 września 2015 r. (znak SP.0711.9.2015), dotyczącymi nieprawidłowości przy podejmowaniu uchwały nr XIV/54/2015. Przedłożone zostały również kopie dokumentów przekazanych w dniu 21 lipca 2015 r. Radzie Powiatu Trzebnickiego, dotyczących zwołanej XIV Sesji Rady Powiatu, tj. wniosek Zarządu Powiatu Trzebnickiego o zwołanie XIV Sesji Rady Powiatu wraz z uzasadnieniem, proponowany porządek obrad, projekty uchwał w sprawie zmiany budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok oraz w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Trzebnickiego na lata 2015–2026.

Z treści pisma Starosty z dnia 31 sierpnia 2015 r. wynika, że „Przewodnicząca Rady Powiatu pod obrady wznowionej w dniu 31 lipca 2015 r. XIV Sesji Rady Powiatu zwołanej na wniosek Zarządu Powiatu Trzebnickiego wniosła, niezgodnie z obowiązującym prawem projekt własnego

autorstwa uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Trzebnickiego”.

Na podstawie analizy przedłożonych dokumentów Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

W przedłożonym przez Zarząd Powiatu projekcie uchwały w sprawie zmiany budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok ujęto:

- zwiększenie dochodów budżetu o 1.003.756 zł, do kwoty 71.689.616 zł,
- zwiększenie wydatków budżetu o 1.678.701 zł, do kwoty 71.040.281 zł,
- zmniejszenie nadwyżki budżetu o 674.945 zł, do kwoty 649.335 zł,
- zwiększenie przychodów z tytułu wolnych środków o 674.945 zł.

Rada Powiatu Trzebnickiego na sesji 31 lipca 2015 r. uchwałą nr XIV/54/2015 dokonała następujących zmian budżetu:

- zwiększyła dochody o 2.411.536 zł, do kwoty 73.097.396 zł,
- zwiększyła wydatki o 7.706.481 zł, do kwoty 77.068.061 zł,
- zmniejszyła wynik budżetu o 5.294.945 zł, ustalając deficyt w wysokości 3.970.665 zł,
- zwiększyła przychody o 5.294.945 zł, z tego: z emisji obligacji o 4.500.000 zł i z wolnych środków o 794.945 zł.

Biorąc pod uwagę zakres zmian proponowanych przez Zarząd Powiatu oraz zmian dokonanych przez Radę Powiatu, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W ocenie Kolegium Izby, Rada Powiatu wykroczyła w istotny sposób poza zakres zmian w budżecie zaproponowanych przez Zarząd Powiatu bez uzyskania na to jego zgody, dokonała bowiem z własnej inicjatywy zmian w uchwale budżetowej Powiatu Trzebnickiego, które spowodowały ustalenie deficytu budżetu na 2015 rok w wysokości 3.970.665 zł. Tym samym w istotny sposób naruszyła art. 240 ust. 2 w związku z art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

Zgodnie z art. 233 pkt 3 u.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Brak inicjatywy uchwałodawczej w sprawie zmiany uchwały budżetowej pozbawia organ stanowiący możliwości procedowania i podjęcia uchwały w tej kwestii. Organ wykonawczy dysponuje bowiem w tym względzie wyłącznym prawem inicjowania postępowania uchwałodawczego.

Kolegium Izby podziela poglądy wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2014 r. (sygn. akt II GSK 163/13), że co do zasady inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przyśługującą 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.

Z art. 240 ust. 2 u.f.p. wynika, że 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. Wykładnia przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony w kształtowaniu treści uchwały budżetowej — w tym także dotyczącej zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego — tylko w takim zakresie, jaki wyrażnie z niego wynika.

Zdaniem Kolegium Izby, organ stanowiący jest ograniczony nie tylko wymogami wynikającymi *expressis verbis* z art. 240 ust. 2 u.f.p., ale ogranicza go również zakres materii przekazanej do unormowania przez organ wykonawczy. Organ stanowiący nie jest uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych projektem. Projekt uchwały dotyczy

konkretnych kwestii i wyznacza w ten sposób organowi stanowiącemu ramy, w których może on nadać podejmowanej uchwale określony kształt (por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13).

W ocenie Kolegium Izby, organ stanowiący może bez uzyskania zgody organu wykonawczego wprowadzać do projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej zmiany, których przyjęcie nie będzie skutkowało powstaniem lub zwiększeniem deficytu budżetowego.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że do badanej uchwały nie dołączono zał. nr 7 i 8, o których mowa w § 2 pkt 5 i 6 uchwały oraz nie uwzględniono w niej zmian budżetu wprowadzonych uchwałami Zarządu Powiatu Trzebnickiego nr 65/2015 z dnia 17 lipca 2015 r. i nr 66/2015 z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus