

Uchwała nr 92/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 listopada 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego
nr XIV/54/2015 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie zmian budżetu na 2015 rok
i ustalenia budżetu w części dotkniętej nieważnością

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 79 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

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr XIV/54/2015 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie zmian budżetu na 2015 rok wobec istotnego naruszenia 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.) — wobec dokonania z inicjatywy Rady Powiatu zmian budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok, które powodują ustalenie deficytu budżetu bez zgody Zarządu Powiatu.

§ 2

Ustala się budżet w części dotkniętej nieważnością poprzez wprowadzenie następujących zmian:

1) dochody budżetu ogółem zwiększa się o 1.003.756 zł do kwoty 70.839.765 zł, z tego dochody bieżące o 298.656 zł do kwoty 67.366.031 zł oraz dochody majątkowe o 705.100 zł do kwoty 3.473.734 zł; zmiany w planie dochodów określa załącznik nr 1 do niniejszej uchwały;

2) wydatki budżetu ogółem zwiększa się o 1.678.701 zł do kwoty 76.700.515 zł, z tego wydatki bieżące o 490.211 zł do kwoty 67.600.516 zł oraz wydatki majątkowe o 1.188.490 zł do kwoty 9.099.999 zł; zmiany w planie wydatków określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały;

3) przychody budżetu zwiększa się o 674.945 zł do kwoty 7.185.030 zł; zmiany w planie przychodów określa załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

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.

Rada Powiatu Trzebnickiego badaną uchwałą — bez zgody Zarządu Powiatu Trzebnickiego — dokonała następujących zmian budżetu:

- zwiększyła dochody o 2.411.536 zł,
- zwiększyła wydatki o 7.706.481 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.

Kolegium Izby, uchwałą nr 77/2015 z dnia 21 października 2015 r., wskazało w badanej uchwale 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.), zwanej dalej „u.f.p.” i nakazało usunięcie wymienionego naruszenia w nieprzekraczalnym terminie do 30 października 2015 roku.

W wyznaczonym przez Kolegium Izby terminie Rada Powiatu Trzebnickiego nie usunęła wskazanego naruszenia prawa.

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.

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.

Z art. 240 ust. 2 u.f.p. wynika natomiast, 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 wyraźnie 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.

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. 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.

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.

Wobec powyższego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, zgodnie z dyspozycjami zawartymi w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, stwierdziło nieważność uchwały zmieniającej budżet wskazanej w § 1 niniejszej uchwały oraz ustaliło budżet w tym zakresie. Ustalając budżet Powiatu Trzebnickiego w części dotkniętej nieważnością Kolegium przyjęło wielkości wynikające z projektu zmian uchwały budżetowej przedłożonego Radzie Powiatu przez Zarząd Powiatu Trzebnickiego w dniu 21 lipca 2015 roku.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Trzebnickiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód

Zmiany w planie dochodów budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok

Dział	Rozdział	Paragraf	Treść	Zmiana planu dochodów budżetu (kwota w zł)	Plan dochodów budżetu po zmianach* (kwota w zł)
1	2	3	4	5	6
600			Transport i łączność	253 050	3 433 227
	60014		Drogi publiczne powiatowe	253 050	1 602 936
		6300	Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych	253 050	263 050
750			Administracja publiczna	2 220	191 671
	75020		Starostwa powiatowe	2 220	164 570
		2007	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, z wyłączeniem dochodów klasyfikowanych w paragrafie 625	-139 930	9 420
		6207	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, z wyłączeniem dochodów klasyfikowanych w paragrafie 625	142150	142 150
758			Różne rozliczenia	379 955	27 715 812
	75801		Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	69 904	22 797 867
		2920	Subwencje ogólne z budżetu państwa	69 904	22 797 867
	75802		Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	309 900	309 900
		6180	Środki na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu	309 900	309 900
	75832		Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	151	1 978 401
		2920	Subwencje ogólne z budżetu państwa	151	1 978 401
801			Oświata i wychowanie	342 558	2 414 820
	80102		Szkoły podstawowe specjalne	100 000	390 682
		6260	Dotacje otrzymane z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych	100 000	185 252

1	2	3	4	5	6
	80120		Licea ogólnokształcące	-100 000	232 859
		6260	Dotacje otrzymane z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych	-100 000	0
	80130		Szkoły zawodowe	342 558	357 047
		2001	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom (związkom gmin) ustawami	342 558	342 558
852			Pomoc społeczna	25 973	10 519 511
	85201		Placówki opiekuńczo-wychowawcze	15 000	293 240
		0830	Wpływy z usług	110 000	110 000
		0960	Wpływy z otrzymanych spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej	15 000	15 000
		2900	Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań bieżących	-110 000	0
	85204		Rodziny zastępcze	0	386 838
		0830	Wpływy z usług	100 000	100 000
		2900	Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań bieżących	-100 000	0
	85218		Powiatowe centra pomocy rodzinie	10 973	347 928
		2007	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków	10 973	147 560
RAZEM				1 003 756	×

* Plan dochodów budżetu ustalony na podstawie uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr VI/23/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok zmieniony uchwałami organów Powiatu Trzebnickiego podjętymi do dnia 19 listopada 2015 r. z uwzględnieniem uchwały Kolegium RIO we Wrocławiu nr 92/2015 z dnia 25 listopada 2015 roku.

Zmiany w planie wydatków budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok

Dział	Rozdział	Paragraf	Treść	Zmiana planu wydatków budżetu (kwota w zł)	Plan wydatków budżetu po zmianach* (kwota w zł)
600			Transport i łączność	867 950	13 478 127
	60014		Drogi publiczne powiatowe	712 950	11 477 836
		4210	Zakup materiałów i wyposażenia	120 000	607 170
		4270	Zakup usług remontowych	130 000	1 421 000
		4300	Zakup usług pozostałych	59 900	415 900
		6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	403 050	5 897 936
	60016		Drogi publiczne gminne	155 000	155 000
		6300	Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych	155 000	155 000
750			Administracja publiczna	2 220	7 320 561
	75020		Starostwa powiatowe	2 220	6 797 460
		4017	Wynagrodzenia osobowe pracowników	1 935	7 953
		4117	Składki na ubezpieczenia społeczne	250	1 284
		4127	Składki na Fundusz Pracy	35	183
		4217	Zakup materiałów i wyposażenia	-43 440	0
		4307	Zakup usług pozostałych	-98 710	0
		4309	Zakup usług pozostałych	-48 290	0
		6057	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	142 150	142 150
		6059	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	48 290	48 290
801			Oświata i wychowanie	742 558	21 498 430
	80102		Szkoły podstawowe specjalne	300 000	2 787 697
		6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	300 000	296 627
	80120		Licea ogólnokształcące	100 000	4 622 693
		6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	100 000	100 000
	80130		Szkoły zawodowe	342 558	8 067 851
		4111	Składki na ubezpieczenia społeczne	991	991
		4171	Wynagrodzenia bezosobowe	23 881	23 881
		4211	Zakup materiałów i wyposażenia	2 500	2 500
		4301	Zakup usług pozostałych	312 486	312 486
		4431	Różne opłaty i składki	2 700	2 700
851			Ochrona zdrowia	40 000	4 765 442
	85111		Szpital ogólny	40 000	2 780 085
		6220	Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych	40 000	40 000
852			Pomoc społeczna	25 973	14 178 221
	85201		Placówki opiekuńczo-wychowawcze	15 000	1 931 700
		4210	Zakup materiałów i wyposażenia	7 500	72 500
		4300	Zakup usług pozostałych	7 500	175 009
	85218		Powiatowe centra pomocy rodzinie	10 973	947 098
		3257	Stypendia różne	9 763	42 423
		4117	Składki na ubezpieczenia społeczne	1 210	24 175
RAZEM				1 678 701	x

* Plan wydatków budżetu ustalony na podstawie uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr VI/23/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok zmieniony uchwałami organów Powiatu Trzebnickiego podjętymi do dnia 19 listopada 2015 r. z uwzględnieniem uchwały Kolegium RIO we Wrocławiu nr 92/2015 z dnia 25 listopada 2015 roku.

Zmiany w planie przychodów
budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok

Paragraf	Treść	Zmiana planu przychodów budżetu (kwota w zł)	Plan przychodów budżetu po zmianach* (kwota w zł)
950	Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.	674 945	3 415 030
931	Przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych		3 770 000
RAZEM		674 945	7 185 030

* Plan przychodów budżetu ustalony na podstawie uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr VI/23/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2015 rok zmieniony uchwałami organów Powiatu Trzebnickiego podjętymi do dnia 19 listopada 2015 r. z uwzględnieniem uchwały Kolegium RIO we Wrocławiu nr 92/2015 z dnia 25 listopada 2015 roku.