

Uchwała nr 17/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 stycznia 2019 r.

**w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Gminy Siekierczyn nr III/21/18
z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Siekierczyn na rok 2019**

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 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Gminy Siekierczyn nr III/21/18 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Siekierczyn na rok 2019 wskazuje się istotne naruszenie art. 14 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) — w związku z bezprawnym uznaniem, iż wszelkie poprawki do budżetu wymagają zgody organu wykonawczego.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanej w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 22 lutego 2019 r. poprzez uwzględnienie w uchwale budżetowej wyników prawidłowo przeprowadzonego głosowania w sprawie dotyczącej zmiany realizowanych zadań inwestycyjnych.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o której mowa w § 1, w terminie określonym w § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Siekierczyn nr III/21/18 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Siekierczyn na rok 2019 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 stycznia 2019 roku.

W dniu 2 stycznia 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła skarga radnego Rady Gminy Siekierczyn, w której wskazano na bezprawność uznania niedopuszczalności zgłaszania przez radnych wszelkich poprawek do budżetu bez zgody organu wykonawczego, a w konsekwencji bezprawne dokonanie reasumpcji głosowania przyjętej uprzednio poprawki do budżetu zgłoszonej przez radnego.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium stwierdziło, że okoliczności podniesione w skardze miały rzeczywiście miejsce. Zgłoszona przez radnego poprawka dotyczyła zmiany planowanego wydatku inwestycyjnego dotyczącego budowy parkingu w kwocie 50.000 zł na zadanie inwestycyjne w postaci budowy oświetlenia w kwocie 50.000 zł. Powyższe nie powodowało zmian deficytu

budżetu ani łącznej wielkości wydatków majątkowych. Wskazana poprawka została przyjęta przez Radę Gminy Siekierczyn. Następnie pod presją organu wykonawczego i skarbnika gminy, wywodzących, iż przyjmowanie jakichkolwiek poprawek do budżetu bez zgody organu wykonawczego jest niezgodne z prawem, dokonano reasumpcji przedmiotowego głosowania. W jego wyniku przedmiotowa poprawka została odrzucona.

Kolegium Izby wskazuje, co następuje:

Zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym regulacje dotyczące zawartości uchwały budżetowej, wymogi, które winien spełniać budżet jednostek samorządu terytorialnego, oraz kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w materii budżetowej określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”. Przyznaje ona wyłączną kompetencję do przedłożenia projektu uchwały budżetowej organowi wykonawczemu gminy. Przesądza o tym brzmienie art. 233 u.f.p., który stanowi, iż inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały:

- 1) budżetowej,
- 2) o prowizorium budżetowym,
- 3) o zmianie uchwały budżetowej

— przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 238 ust. 1 u.f.p. organ wykonawczy 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.

Jednocześnie trzeba wskazać na konieczność rozróżnienia kompetencji do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej od kompetencji do podjęcia uchwały, przy czym przez inicjatywę uchwałodawczą należy rozumieć zgodnie z doktryną prawo (niekiedy także obowiązek), służące danemu podmiotowi do przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały (przygotowanie projektu uchwały oraz jej przedstawienie), natomiast kompetencja do podejmowania uchwały oznacza prawo do wyrażenia woli w zakresie tego, co ma być uchwalone. Jak wskazuje art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, do wyłącznej właściwości rady gminy należy „uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu”. Ustawodawca proces tworzenia i wykonywania budżetu powierzył zatem organom gminy, dokonując rozgraniczenia ich kompetencji. Wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalenia budżetu tej jednostki obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po jego uchwaleniu.

Kompetencja uchwałodawcza organu stanowiącego do podejmowania uchwał budżetowych, przez co należy rozumieć także uchwały dotyczące zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego, nie może być interpretowana zawężająco. Zasada wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. może ulec ograniczeniu tylko w zakresie wyraźnie przewidzianym przez ustawę. Przepisem ustawy wprowadzającym wyjątek od wyżej wymienionej zasady jest art. 240 ust. 2 u.f.p., który stojąc na straży przestrzegania zasady zrównoważonego budżetu zakazuje dokonywania zmian zawartych w projekcie uchwały budżetowej propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych, ale jedynie w sposób, który prowadziłby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego.

Z omawianego przepisu nie wynika zakaz dokonywania bez zgody organu wykonawczego innych zmian niż przewidziane w art. 240 ust. 2 u.f.p. Za taką wykładnią omawianego przepisu, opartą na

wnioskowaniu a contrario i prowadzącą do konkluzji, że przepis ten wprowadza wyjątek od zasady wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., opowiedział się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07, a także wojewódzkie sądy administracyjne.

W wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2014 r. (sygn. akt I SA/Ol 553/14) stwierdzono, że „związanie organu stanowiącego inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w sprawie zmiany budżetu nie oznacza braku możliwości decydowania przez ten organ o kształcie zaproponowanych zmian w granicach wynikających z dyspozycji art. 240 ust. 2 u.f.p. [...]. Organ stanowiący może bowiem nie tylko dokonać zmian w uchwale budżetowej, zgodnie z wniesionym projektem tych zmian, bądź zmiany te w całości lub w części odrzucić, lecz także może przesądzić o ostatecznym ich kształcie [...]. Z uwagi na brzmienie art. 240 ust. 2 u.f.p. oraz w świetle dokonanej przez NSA wykładni przepisów nie ma podstaw do formułowania tezy, że organ stanowiący może tylko dokonać zmian w uchwale budżetowej, zgodnie z wniesionym projektem tych zmian, bądź zmiany te w całości lub w części odrzucić. Powyższe stanowisko nie uwzględnia bowiem kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i stoi w sprzeczności z brzmieniem wskazanego wyżej art. 240 ust. 2 u.f.p.”.

WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt I SA/Sz 153/14) wskazał, że skoro ustawodawca wyraźnie wymienia przypadki, w których organ stanowiący nie może podjąć uchwały sprzecznej ze stanowiskiem organu wykonawczego, należy przyjąć, że we wszystkich pozostałych przypadkach, nieobjętych hipotezą przepisu art. 240 ust. 2 u.f.p., organ stanowiący może podejmować uchwały niezgodne z wnioskami organu wykonawczego. W szczególności może, mimo sprzeciwu organu wykonawczego, podjąć uchwałę powodującą zmniejszenie przychodów jednostki lub też powodującą zwiększenie jej wydatków, byleby tylko zmiany te nie spowodowały jednoczesnego zwiększenia deficytu budżetu jednostki.

Ograniczenie kompetencji organu stanowiącego w zakresie podejmowania uchwały budżetowej oraz dokonywania zmian tej uchwały w ciągu roku budżetowego, jako wyjątek od zasady, może nastąpić jedynie na podstawie ustawy i powinno być interpretowane ściśle. Żaden przepis ustawowy nie wyłącza *expressis verbis* kompetencji rady gminy do dokonywania określonych zmian w treści uchwały budżetowej, a ewentualne wątpliwości co do rozłożenia kompetencji w procesie uchwalania budżetu pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym należy rozstrzygać na rzecz organu stanowiącego. Jak zauważył WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 10 lipca 2007 r. (sygn. akt I SA/Bk 361/07), prawo do podejmowania uchwały można określić jako prawo do wyrażenia woli w zakresie tego, co ma być uchwalone. Obejmuje ono nie tylko uprawnienie do przyjęcia danego aktu, ale też uprawnienie do decydowania o jego treści. Dlatego też inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.

NSA w wyroku z dnia 29 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 984/10) stwierdził, że organ stanowiący samorządu terytorialnego (rada gminy) może dokonywać zmian w treści przedłożonej mu do uchwalenia uchwały budżetowej, co dotyczy również zmian w budżecie w ciągu roku, o ile nie powodują one zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetu.

Identyczne stanowisko w przedmiotowej sprawie prezentuje doktryna. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że art. 240 ust. 2 u.f.p. wprowadza istotne ograniczenia organu stanowiącego w ww. zakresie, w szczególności organ stanowiący nie może zmieniać zawartych w projekcie uchwały propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych, ale tylko w sposób, który doprowadziłby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego przedstawionego w projekcie. Z omawianego przepisu nie wynika natomiast zakaz dokonywania przez radę gminy bez zgody organu wykonawczego zmian innych niż powodujące zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym możliwe są inne zmiany (por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2007; G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Samorząd gminny. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005).

Kolegium Izby wskazuje ponadto, iż wskazany powyżej sposób procedowania nad poprawką zgłoszoną przez radnego naruszył również § 62 uchwały Rady Gminy Siekierczyn z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Siekierczyn, który stanowi, iż „W przypadku oczywistej pomyłki w trakcie głosowania przewodniczący Rady za zgodą Rady może zarządzić reasumpcję głosowania”.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby wskazuje, iż w badanej uchwale budżetowej ma miejsce brak spójności danych oraz poprawności rachunkowej polegający na wykazaniu w § 10 pkt 3 uchwały oraz załączniku nr 10 do uchwały wydatków na zadania remontowe w łącznej kwocie 208.874,22 zł, podczas gdy wskazana w załączniku nr 2 suma wydatków na zadania remontowe wynosi 183.874,22 zł.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus