

Uchwała nr 125/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 6 listopada 2020 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
nr XXVI/353/20 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zmian w budżecie na 2020 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 2019 r. poz. 1327) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XXVI/353/20 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zmian w budżecie na 2020 rok 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 2020 r. poz. 713), art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) oraz § 63 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XLV/585/18 z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kąty Wrocławskie (ze zm.) — w związku ze zwiększeniem wydatków w dziale 750 „Administracja publiczna” rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” o kwotę 90.000 zł bez uprzedniego głosowania wniosku zgłoszonego do projektu zmiany w budżecie gminy na 2020 rok dotyczącego zwiększenia wydatków na promocję jedynie o 40.000 zł.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanej w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 listopada 2020 r. poprzez uwzględnienie w uchwale zmieniającej budżet wyników prawidłowo przeprowadzonego głosowania w sprawie dotyczącej zgłoszonego wniosku.

§ 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 Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XXVI/353/20 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zmian w budżecie na 2020 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 13 października 2020 roku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, że przedmiotową uchwałą wprowadzono szereg zmian w budżecie gminy na 2020 rok. Zwiększone zostały m.in. wydatki w dziale 750 „Administracja publiczna” rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” o kwotę 90.000 zł.

W dniu 21 października 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła skarga, w której wskazano na rażące naruszenie prawa wobec uznania niedopuszczalności zgłaszania przez radnego wniosku do przedstawionego projektu uchwały w sprawie zmian w budżecie gminy

na 2020 rok bez zgody organu wykonawczego. Podczas sesji zgłoszony został wniosek dotyczący zmiany projektowanego zwiększenia planu wydatków na promocję gminy o kwotę 90.000 zł. Wnioskowane zmiany polegały na zwiększeniu wydatków na promocję gminy jedynie o 40.000 zł oraz przeznaczeniu pozostałej kwoty 50.000 zł na wykonanie chodnika przy ul. Chabrowej.

Przewodnicząca Rady Miejskiej nie poddała pod głosowanie zgłoszonego wniosku z uwagi na stanowisko radcy prawnego. Zdaniem radcy organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie projektu przedstawionego przez organ wykonawczy, nie jest uprawniony do wprowadzania zmian nieobjętych tym projektem.

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 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”. W świetle art. 233 u.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały:

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

— przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

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 2020 r. poz. 713), 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 wyrażnie 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.

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.

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.

Ponadto brak poddania pod głosowanie wniosku radnego, zgłoszonego do przedstawionego projektu uchwały, stanowi naruszenie procedury głosowania określonej przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich w uchwale nr XLV/585/18 z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kąty Wrocławskie (ze zm.). W świetle przyjętych regulacji radny może składać wnioski merytoryczne w odniesieniu do problematyki będącej przedmiotem obrad (§ 40). Głosowanie nad poprawkami do poszczególnych paragrafów lub ustępów projektu uchwały następuje według ich kolejności, z tym że w pierwszej kolejności Przewodniczący poddaje pod głosowanie te poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach (§ 63 ust. 2).

W orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w piśmiennictwie, do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus