



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP.0441/30/27/1/2020

Gdańsk, dnia 30 kwietnia 2020 r.

**Pan
Damian Szmyt
Przewodniczący Rady Miejskiej w Gniewie
Plac Grunwaldzki 16/17
83 – 140 Gniew**

Szanowny Panie Przewodniczący,

odpowiadając na Pana pismo z dnia 8 kwietnia 2020 r. (SBR.0004.11.2020), które w dniu 15 kwietnia 2020 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej zostało, zgodnie z właściwością, przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przez Przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych pismem z dnia 15 kwietnia 2020 r. (KRRIO-0718/11/17), w przedmiocie wydania opinii w sprawie kompetencji Rady Miejskiej w Gniewie do wnoszenia zmian w uchwale budżetowej, niniejszym wyjaśniam co następuje.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz.2137) Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zobowiązana jest udzielać wyjaśnień, na pisemny wniosek podmiotu wskazanego w art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, w szczególności z zakresu określonego w art. 11 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Wymagania formalne wniosku o udzielenie wyjaśnień zostały zamieszczone na stronie internetowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w zakładce: Działalność Izby/ Działalność informacyjna/ Wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych/ Informacje ogólne. Z przedstawionych tam informacji wynika, że wniosek winien być złożony na formularzu, podpisany przez kierownika jednostki, jego zastępcę lub inną osobę upoważnioną przez kierownika jednostki, nie może dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy. Wniosek powinien ponadto zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości.

Stwierdzić należy, że złożone przez Pana pismo nie spełnia wyżej wskazanych wymogów stawianych wnioskom o udzielenie wyjaśnień w sprawie stosowania przepisów

o finansach publicznych, albowiem nie zostało złożone na formularzu, nie zawiera opisu stanu faktycznego oraz prawnego, proponowanego rozwiązania sprawy oraz nie zostało zaopiniowane przez obsługę prawną właściwej jednostki.

Odnosząc się jednak ogólnie do poruszonej we wniosku z dnia 8 kwietnia 2020 r. problematyki, wskazuję na następujące okoliczności.

Zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713) wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Jednocześnie podkreślić należy, że art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle brzmienia ww. przepisów, w praktyce organów nadzorczych i sądów nie budzi wątpliwości **wyłączna inicjatywa wójta w zakresie zgłaszania projektów uchwał o zmianie uchwały budżetowej** (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Bk 554/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Lublinie z 11 września 2009 r., sygn. akt I SA/Lu 512/09).

Zastrzeżenie zaś zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy do wyłącznej prerogatywy organu wykonawczego oznacza, że żadnemu innemu podmiotowi nie przysługuje w tej sprawie inicjatywa uchwałodawcza. W konsekwencji powyższego, w ocenie tut. Izby, organ uchwałodawczy posiada uprawnienia w kształtowaniu ostatecznej wersji uchwały budżetowej, jednak jedynie na gruncie przedłożonego przez organ wykonawczy projektu uchwały, co sprowadza się do przyjęcia proponowanych przez organ wykonawczy zmian lub ich odrzucenia. W tym miejscu należy podkreślić, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku podziela tym samym pogląd prezentowany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 276/09 (opubl. W CBOSA), w którym Naczelny Sąd Administracyjny, podziеляjąc stanowisko zaprezentowane przez sąd niższej instancji, uznał, że: uchwalanie przez organ stanowiący zmian budżetu nie oznacza, że musi on podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Podkreślono również, że inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanego aktu. Zaznaczono jednocześnie jednak, że należy odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian, od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, zgodnie z którym organ stanowiący, uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nie objętym tym projektem. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nieobjętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego w dotyczącej inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej. (...) W wypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgode). Również w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nieobjęte tą inicjatywą, musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Powyższe stanowisko znalazło również odzwierciedlenie m.in.

w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 października 2014 r. (sygn. akt I SA/Kr 1421/14, opubl. w CBOSA).

Także w doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że to organ wykonawczy decyduje o ostatecznej formie (zakresie) projektu uchwały (formie, w jakiej zostaje on przedłożony organowi stanowiącemu j.s.t.) [zob. J.M. Salachna, w: J.M. Salachna (red), Budżet i wieloletnia prognoza finansowa, s. 203]. *Ponadto obowiązujące przepisy nie zabraniają innym podmiotom (np. radnym) zgłaszania wniosków (np. sygnalizujących konieczność wystąpienia z inicjatywą zmiany uchwały budżetowej). Organ wykonawczy j.s.t. powinien takie sugestie rozważyć i ocenić ich zasadność, jednak nie jest nimi związany. Podobnie "organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie projektu przedstawionego przez organ wykonawczy, nie jest uprawniony do wprowadzania zmian nieobjętych tym projektem. Propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W sytuacji gdy organ stanowiący chce wprowadzić zmiany nieobjęte inicjatywą wójta (burmistrza, prezydenta miasta), musi uzyskać jego akceptację"* (zob. uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 23 lipca 2012 r., 25/104/2012, OwSS 2013, Nr 1, s. 81).

Podkreślić również należy, że zakres interpretacji ww. przepisów odnośnie kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego do zgłoszenia oraz dokonywania zmian w uchwale budżetowej, związany jest przede wszystkim z faktem, że to organ wykonawczy finalnie odpowiada za wykonanie budżetu (i jest z tego rozliczany w procesie absolutoryjnym). Stąd też uznać należy, że to w jego kompetencjach leży podejmowanie ostatecznej decyzji o kształcie projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, nad którą procedować będzie rada gminy.

Podsumowując powyższe, zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, inicjatywa we wprowadzaniu zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego pozostaje w gestii organu wykonawczego. Natomiast w przypadku gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić w tym budżecie zmiany nieobjęte tą inicjatywą, musi uzyskać zgodę organu wykonawczego.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że udzielone w ramach niniejszego pisma wyjaśnienia są wyłącznie stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Dodatkowo proszę o stosowanie się w przyszłości do wymagań, jakie stawiane są wnioskowi o udzielenie wyjaśnień w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych.

Z poważaniem

Do wiadomości:

- 1) Pani Grażyna Wróblewska - Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- 2) Członkowie Kolegium w/m,
- 3) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 4) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Z-ca PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Roman Jurejewski

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.