

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych

(Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)



A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, ul. Branickiego 13, 15-085 Białystok

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- | | | |
|---|--|---|
| 1. jednostka samorządu terytorialnego | 2. związek międzygminny | 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów |
| 4. związek, stowarzyszenie powiatów
(w tym samorządowe osoby prawne) | 5. samorządowe jednostki organizacyjne
(w zakresie ich wykorzystania) | 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst |

Nazwa pełna
Klub Radnych INICJATYWA Rady Gminy Turośń Kościelna

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat Białostocki	Gmina Turośń Kościelna	Miejscowość Turośń Kościelna
Ulica Białostocka	Nr domu 5	Nr lokalu
Kod pocztowy 18-106		Pocztą Turośń Kościelna

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Zwracamy się z prośbą o wyjaśnienie zagadnienia dotyczącego uprawnień rady gminy w tematyce budżetu gminy. Prosimy o udzielenie konkretnej i jasnej odpowiedzi w następujących kwestiach:

1. Czy rada gminy może z własnej inicjatywy dokonywać zmian w budżecie gminy w trakcie roku budżetowego i jeżeli tak to w jakim zakresie i na jakich warunkach
2. Czy rola rady gminy w tworzeniu budżetu gminy na dany rok ogranicza się tylko i wyłącznie do możliwości przyjęcia w całości lub też odrzucenia w całości proponowanego przez wójta budżetu czyli jest w pewnym sensie ubezwłasnowolniona w tym zakresie
3. Czy rada gminy może wnioskować w sposób skuteczny do wójta o zgłaszanie zmian w budżecie gminy w trakcie roku budżetowego odrębnie dla każdej ze zmian a nie w systemie blokowym co powoduje że radni zmuszeni są do głosowania wbrew swojej woli

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH)

I PYTANIA (PYTAŃ)

Krótki opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych), bez dokumentacji sprawy.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Nasze pytania podyktowane są faktem, iż analiza stanowisk Regionalnych Izb Obrachunkowych w tym zakresie w kraju są różnorodne i ciężko jest znaleźć konkretną i ostateczną odpowiedź. Ponadto wyroki Sądów też znacząco różnią się od siebie. Zdajemy sobie sprawę że materia jest trudna, niemniej jednak chcielibyśmy poznać stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w tym zakresie aby mieć jaśniejszy pogląd w tym temacie. Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach w podobnej kwestii na pytanie Prezydenta miasta Wodzisławia Śląskiego pana Mieczysława Kiecy stwierdziła że „Rada uchwalając zmianę budżetu nie jest wyłącznie związana projektem przedstawionym przez burmistrza, ale zgłaszane przez nią zmiany powinny być wyważone –wskazuje”

<http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.radny/190809/Zlozona-materia--RIO-o-tym--co-moze-rada-przy-zmianach-budzetu>

Data wypełnienia wniosku 11.02.2020	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej Klub Radnych Inicjatywa Rady Gminy Turośń Kościelna	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej Radni: Jezry Bączek –Przewodniczący Klubu Beata Dryl – Członek Jadwiga Drozdowska – Członek Elżbieta Sasinowska - Członek Wojciech Bogdanowicz – Członek Sławomir Szajda – Członek Marek Kondzior – Członek Jarosław Czech - Członek
---	---	---

Białystok, dnia 09.03.2020 roku

RIO.II- 025-3/20



**Klub Radnych
Inicjatywa Rady Gminy
w Turośni Kościelnej**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku odpowiadając na pismo z dnia 11.02.2020 roku, przekazane drogą e-mailową w dniu 12.02.b.r i zawarte w nim zagadnienia prawne, wyraża następujący pogląd w sprawie.

Artykuł 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r, poz. 869 ze zm.) ogranicza prawo organu stanowiącego do decydowania o ostatecznym kształcie uchwały budżetowej. Organ stanowiący nie może bowiem, bez zgody zarządu, wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że „uchwalanie budżetu” to nie tylko uchwalenie uchwały budżetowej, ale także dokonywanie w niej zmian w trakcie roku budżetowego, a co za tym idzie – ograniczenia dla organu stanowiącego, wynikające z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wiążą ten organ także w trakcie roku budżetowego. Takie stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2011 roku (sygn: II GSK 984/10, patrz LEX nr 1151753), który 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 zwiększenie deficytu budżetu”*. Wobec powyższego należy przyjąć, że organ stanowiący może uchwalać zmiany w budżecie w innym kształcie niż proponowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i zwiększeniu wydatków, o ile nie prowadzą do wzrostu deficytu, lecz inaczej rozkładają proporcje. Jednak nieuprawniony jest pogląd, że organ stanowiący ma nieskrępowane prawo do wprowadzania bez zgody zarządu poprawek w kwestiach nieobjętych projektem uchwały o zmianie uchwały budżetowej. Taka praktyka pozbawiałaby zarząd wpływu na zakres zmian dokonywanych w uchwale budżetowej i prowadziła do naruszenia zasady, iż wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej ma zarząd jednostki samorządu terytorialnego, co uzasadnia treść art. 233 ustawy o finansach publicznych. Ustawodawca również w art. 60 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) wskazuje, na uprawnienia wójta w zakresie gospodarki finansowej, do których między innymi należy wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie.

W zakresie analizowanego zagadnienia wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 roku (sygn: II GSK 276/09, patrz LEX nr 1103615), w którym podniesiono, że „1. Organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem. Innymi słowy w przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii i w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadać tej uchwale określony kształt. Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest zatem wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii. 2. Propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W wypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgodę). Również w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nie objęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości”.

Na tle powyższego RIO w Białymstoku prezentuje pogląd, że kwestie dotyczące zakresu kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, co do treści uchwały budżetowej oraz wprowadzanych do niej zmian w trakcie roku budżetowego także po jej uchwaleniu, powinny być badane w oparciu o konkretny stan faktyczny i uwarunkowania prawne sprawy. Zmiany wprowadzone przez organ stanowiący w granicach przewidzianych art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zdaniem RIO w Białymstoku, nie mogą skutkować brakiem możliwości realizacji obowiązkowych zadań własnych gminy (np. rażąca redukcja środków zaplanowanych na wynagrodzenia) lub niewywiązywaniem się z zaciągniętych już zobowiązań (np. umów na realizację inwestycji, które są kontynuowane).

Końcowo należy zwrócić uwagę, że funkcjonujące w obrocie prawnym zapisy w statutach gmin, dotyczące inicjatywy uchwałodawczej grupy radnych lub grupy mieszkańców należy interpretować przez pryzmat wyżej przytoczonych przepisów określających wyłączność organu wykonawczego w zakresie proponowania zapisów uchwały budżetowej i inicjowania zmian w tym budżecie.

W obecnie obowiązującym porządku prawnym brak jest podmiotu upoważnionego do wydawania wiążącej wykładni przepisów prawa. Wobec tego niniejsze stanowisko w sprawie proszę potraktować jako niewiążącą opinię prawną.

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Ewa Czołpińska