

R10.11-025-12/20

**WNIOSEK NR BF.3221.3.14.2020
PREZYDENTA MIASTA SUWAŁEK**

z dnia 15 kwietnia 2020 r.

**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 ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)		
Nazwa pełna Miasto Suwałki		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat suwalski	Gmina Miasto Suwałki	Miejscowość Suwałki
Ulica Mickiewicza	Nr domu 1	Nr lokalu
Kod pocztowy 16-400	Poczta Suwałki	
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) Art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)		
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. Miasto Suwałki, jako miasto na prawach powiatu, na podstawie art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), zobowiązane jest do tworzenia budżetu obywatelskiego, w wysokości co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. W budżecie miasta na 2020 rok ujęte zostały zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Łącznie na realizację projektów wyłonionych w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano kwotę 2.600.000 zł. (wydatki inwestycyjne 2.500.000 zł, wydatki bieżące - 100.000 zł.). Zadania do realizacji w 2020 r. w ramach budżetu obywatelskiego zostały wybrane zgodnie z Uchwałą nr VII/82/2019 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2020 rok.		

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

1. Czy z uwagi na spodziewane znaczące pogorszenie sytuacji finansowej Miasta, spowodowanej skutkami epidemii koronawirusa (szacowane zmniejszenie dochodów miasta w 2020 r. to ok. 27 mln zł), możliwa jest rezygnacja z realizacji budżetu obywatelskiego w 2020 r. (tj. projektów wybranych do realizacji w 2019 r. i ujętych w budżecie 2020 r.)?

2. Czy możliwa jest rezygnacja z części zadań w ramach budżetu obywatelskiego w 2020 roku?

3. Jakie konsekwencje prawne może ponieść zarząd jst w przypadku rezygnacji lub częściowej rezygnacji z realizacji w 2020 r. budżetu obywatelskiego, w związku ze skutkami epidemii COVID-19?

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

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

Zgodnie z art. 5 a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (art. 5 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

W gminach, będących miastami na prawach powiatu, utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (at. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Przepis art. 5a ust. 4 u.s.g. z mocy prawa nakazuje uwzględnić w uchwale budżetowej zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego.

Tym samym należy stwierdzić, iż w ustawie o samorządzie gminnym brak jest zapisów umożliwiających rezygnację z realizacji zaplanowanego w 2020 r. budżetu obywatelskiego, jak również rezygnację z części zadań w ramach budżetu obywatelskiego.

W wyniku pandemii koronawirusa, przyjęto szereg rozwiązań prawnych zmieniających obowiązujące zasady funkcjonowania organów samorządowych oraz ich kompetencji.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o tarczy antykryzysowej, prowadzi do wniosku, że ustawa ta także nie reguluje wprost kwestii budżetu obywatelskiego, o którym mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, jednakże stosownie do treści art. 15zn ustawy o tarczy antykryzysowej wójt (burmistrz prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może:

1) dokonać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;

2) dokonać czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

3) dokonać zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki;

4) dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki. Przepisu art. 259 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie stosuje się;

5) tworzyć nową rezerwę celową bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków na podstawie art. 260 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepisów art. 259 ust. 3 i art. 260 ust. 4 tej ustawy nie stosuje się;

6) dokonać zmiany limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, polegających na zwiększeniu limitu zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Przywołane wyżej regulacje przyznają zatem daleko idące uprawnienia w zakresie zmian budżetu, w tym w zakresie

przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej.

Należy zatem przychylić się do stanowiska, że art. 15zn ustawy o tarczy antykryzysowej mają charakter przepisów szczególnych do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym możliwe jest dokonanie przeniesień także w odniesieniu do kwot objętych budżetem obywatelskim, a co za tym idzie możliwa jest, bez konsekwencji prawnych, rezygnacja z realizacji części bądź całości zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego w 2020 r. w związku z pogorszeniem sytuacji finansowej miasta, spowodowanej epidemią koronawirusa.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
--------------------------	---	--

Prezydent Miasta Suwałk

Czesław Renkiewicz

Białystok, dnia 05.05.2020 roku

RIO.II-025-11/20

**Szanowny Pan
Czesław Renkiewicz
Prezydent Miasta Suwałki**

W odpowiedzi na pismo z dnia 15.04.2020 roku, numer: BF.3221.3.14.2020 otrzymane drogą mailową, i zawarte w nim pytania Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku po analizie stanu formalno-prawnego, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020r., poz. 374 ze zm.), w szczególności dotyczące zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego obowiązujących na czas kryzysu epidemicznego albo stanu epidemii, wyraża następujący pogląd w sprawie.

Na mocy art. 15zn i art.15 zo w/w ustawy ustawodawca zwiększył uprawnienia organu wykonawczego w zakresie między innymi zmian w budżecie, gdzie w przypadku zmian dotyczących planu dochodów i wydatków budżetu uprawnienia te zostały w zasadzie zrównane z uprawnieniami organu stanowiącego. W przypadku budżetu obywatelskiego, kompetencje rady gminy w zakresie zasad i trybu uchwalania takiego budżetu, przewidziane na gruncie ustawy o samorządzie gminnym obligują jednostki samorządu terytorialnego będące miastami na prawach powiatu do utworzenia budżetu obywatelskiego, a tym samym przez pryzmat obligatoryjności tworzenia i realizacji zadań społecznych w ramach konstrukcji budżetu obywatelskiego, ustawodawca nie przyznaje radzie gminy uprawnień do całkowitej rezygnacji z realizacji zadań przewidzianych w ramach budżetu obywatelskiego. Skoro ustawodawca zrównał uprawnienia obu organów, to na gruncie ustawy COVID-19, organ wykonawczy posiadając uprawnienia dokonania zmian budżetu, w zakresie przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, korzystając z przyznanych mu uprawnień winien wziąć pod uwagę obligatoryjność realizacji zadań przewidzianych w ramach budżetu obywatelskiego, a tym samym przepisy ustawy o tarczy antykryzysowej nie mają charakteru przepisów szczególnych względem przepisu art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.). Reasumując skoro ustawodawca w spec ustawie nie przewidział zmiany lub poszerzenia kompetencji rady gminy w kontekście realizacji budżetu obywatelskiego – w rozumieniu rezygnacji lub ograniczenia realizacji zadań nim przewidzianych – organ wykonawczy działając w oparciu o przesłanki określone w art.15zn i art. 15zo wspomnianej ustawy nie może zdecydować za radę o rezygnacji z realizacji zadań ujętych w budżecie obywatelskim.

Należy zauważyć, że ustawodawca uelastyczniając przepisy określające zakres kompetencji organu wykonawczego w zakresie zarządzania budżetem jst jasno sprecyzował przesłanki jakie stoją u podstaw wykorzystania delegacji przywołanych wcześniej art.15zn i art. 15zo ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Oznacza to, że za każdym razem kiedy organ wykonawczy korzysta z przyznanych uprawnień ustawowych wyjaśnienia wymaga czy działania te zostały podjęte w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zgodnie z art. 15zn lub w związku z ryzykiem istotnego naruszenia terminów i warunków realizacji zadań w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, tj. w oparciu o przesłanki wynikające z art. 15zo wspomnianej ustawy.

W aktualnie obowiązujących przepisach prawa brak jest podmiotu upoważnionego do wydawania wiążącej wykładni przepisów prawa. Wobec powyższego niniejsze stanowisko proszę potraktować jako niewiążącą opinię prawną.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku

Ewa Czołpińska
(podpisano elektronicznie)