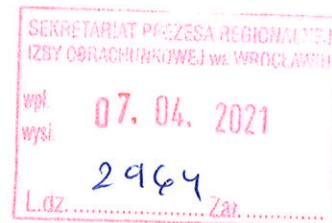


Wrocław, dnia 31 marca 2021 r.

P.WR.54.7.2021

**Pani
Karolina Bardowska
Wójt Gminy Zagrodno**

**Urząd Gminy w Zagrodnie
Zagrodno 52
59-516 ZAGRODNO**



W dniu 4 marca 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął Pani wniosek o dokonanie wykładni przepisów art. 233 i art. 240 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378). W kontekście przedstawionego w piśmie stanu faktycznego, wątpliwości sprowadzają się głównie do tego, czy organ stanowiący gminy może ingerować w zmiany uchwały budżetowej (przeznaczenie planowanych wydatków budżetowych) bez inicjatywy organu wykonawczego.

W związku z Pani wnioskiem wyjaśniam, co następuje:

Według unormowań zawartych w art. 1 ust. 4 i art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), Izba prowadzi działalność informacyjną w zakresie objętym nadzorem i kontrolą oraz udziela wyjaśnień na wystąpienia podmiotów, wymienionych w art. 1 ust. 2 tej ustawy, w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Izba nie posiada zatem ustawowych uprawnień do dokonywania obowiązujących wykładni przepisów prawa, jak również nie udziela porad prawnych oraz nie wskazuje sposobu rozwiązywania konkretnych problemów.

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 2021 r. poz. 305), 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.

Ponadto w odniesieniu do gmin kompetencje do zgłaszania zmian w budżecie, zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), zwanej dalej „u.s.g.”, posiada wyłącznie wójt gminy.

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 „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.

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.

Przedstawiając powyższe informuję, że jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a wyjaśnienia Izby nie są wiążące dla wnioskującego o ich udzielenie, jak i innych organów.

ZASTĘPCA PREZESA
REGIONALNEGO WYDZIAŁU KASACHUNKOWEJ
w Warszawie
Marek Głód