



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

10-578 Olsztyn, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32

tel. (89) 675-52-20
fax. (89) 527-08-86

WKGF (89) 535-03-88

RIO.III.072-134/2021

Olsztyn, dnia 5 stycznia 2022 r.

Pani
Joanna Michalska
Wicestarosta Olsztyński

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 grudnia 2021 r., znak: Or-II.0003.12.2021 w sprawie udzielenia wyjaśnień w zakresie dokonywania, na podstawie art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) zwanej dalej u.o.f.p, zmian przez organ stanowiący w zgłaszanych przez organ wykonawczy projektach uchwał w sprawie zmian budżetu, Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie wyjaśnia, co następuje:

Zgodnie z art. 233 u.o.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Inicjatywa opracowania projektu uchwały budżetowej obejmuje prawo zarządu jednostki samorządu terytorialnego do określenia konkretnych propozycji planowanych dochodów oraz wskazania ich przeznaczenia na wydatki finansujące zadania jednostki samorządu terytorialnego określone przepisami prawa, przychodów i rozchodów budżetu wraz z uszczegółowieniem ich źródeł i przeznaczenia, a także sformułowania innych postanowień uchwały budżetowej. Opracowując projekt na podstawie zasad określonych w ustawie o finansach publicznych, organ wykonawczy przesądza w znacznym stopniu o ostatecznym kształcie uchwały budżetowej. Uzasadnieniem dla takiego działania jest konieczność zachowania ciągłości prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Sporządzony projekt uchwały budżetowej powinien odpowiadać formie, strukturze i wymogom, jakie ustawa o finansach publicznych stawia samej uchwale budżetowej.

Stosownie zaś do art. 240 ust. 2 u.o.f.p. bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący nie może wprowadzić zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle powyższych przepisów kompetencje organu stanowiącego i organu wykonawczego w zakresie inicjatywy uchwałodawczej oraz w zakresie podjęcia uchwały budżetowej zostały rozdzielone. Wyłączną kompetencją w zakresie inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały uchwałodawczej w sprawie uchwalenia budżetu oraz w sprawie jej zmian należy do organu wykonawczego, natomiast prawo do podejmowania uchwał w sprawie budżetu tj. jego uchwalania oraz jego zmiany należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego /art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)/.

Regionalna Izba Obrachunkowa podziela wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2014 r. o sygn. II GSK 163/13 stanowisko, że, co do zasady inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przysługującą organowi wykonawczemu inicjatywę uchwałodawczą rozumieć należy bowiem jedynie jako prawo do wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad. Powyższe nie oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów. Z tego względu, w orzecznictwie sądowym sygnalizowano jeszcze na gruncie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych /Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm./, że też należy odróżnić kwestię decydowania o wysokości dochodów i wydatków, w granicach określonych przez art. 240 ust. 2 u.o.f.p., od dokonywania zmian w przedmiocie nieobjętym inicjatywą organu wykonawczego. Działanie wykraczające poza wskazana inicjatywę stanowi bowiem niewątpliwie istotne naruszenie prawa.

Należy się również zgodzić z poglądem zawartym w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 czerwca 2021 r., o sygn.. akt I SA/Sz 381/21/ w którym Sąd wywiódł, że *„Wykładnia literalna art. 240 ust. 2 u.o.f.p. wskazuje, że organ stanowiący nie może bez zgody organu wykonawczego wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej tylko takich zmian, które powodowałyby zmniejszenie dochodów budżetu lub zwiększenie jego wydatków, o ile w każdym z tych przypadków prowadziłyby one jednocześnie do zwiększenia deficytu. Skoro bowiem ustawodawca wyraźnie wymienia w cyt. przepisie przypadki, w których organ stanowiący nie może podjąć uchwały sprzecznej ze stanowiskiem organu wykonawczego, to należy przyjąć, że we wszystkich pozostałych sytuacjach, nieobjętych dyspozycją wymienionego art. 240 ust. 2 u.o.f.p., organ stanowiący może podejmować uchwały niezgodne z wnioskiem organu wykonawczego. Organ stanowiący może zatem ustalić dochody i wydatki budżetu w innej wysokości, niż to przewiduje projekt organu wykonawczego, może dokonać przesunięć wydatków na poszczególne zadania, czy też wykreować nowe zadania nieujęte w przedłożonym projekcie (patrz: C. Kosikowski, Finanse publiczne. Komentarz, Warszawa 2003, s. 366). Cięży na nim przy tym obowiązek zagwarantowania środków na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego i zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami zadań lub zadań przyjętych na podstawie porozumień z administracją rządową bądź innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale również zabezpieczenia środków na obsługę deficytu i pokrycie wcześniej zaciągniętych zobowiązań”.*

Wobec powyższego zdaniem tut. Izby zgodnie z art. 240 ust. 2 u.o.f.p. organ stanowiący może dokonać zmian zarówno w projekcie budżetu jak i na etapie jego zmian, z zachowaniem wymogów określonych w cyt. przepisie, tj. pod warunkiem, iż w wyniku tych zmian nie wzrośnie deficyt jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu należy wskazać, że Izba nie ma uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa. W związku z tym niniejsze wyjaśnienie należy potraktować jako stanowisko Izby, które nie jest wiążące dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnienia, jak również dla organów rozstrzygających w konkretnych sprawach.

Z-CA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie

Bogdan Gaber