



UCHWAŁA NR 2/8/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 30 stycznia 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Beata Kaczmarek	7/ Bogusław Wenus
2/ Roman Drozdowski	8/ Radosław Hrychorczuk
3/ Anna Kaźmierczak	9/ Zofia Dolewka
4/ Łukasz Szczepanik	10/ Krzysztof Kozik
5/ Magdalena Budziarek	11/ Tomasz Jan Karwicki
6/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska	12/ Anna Adamczewska

po rozpatrzeniu w dniu 30 stycznia 2020 roku uchwały nr 84/XVI/2019 Rady Gminy Kluki z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Kluki na 2020 rok, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 7 stycznia 2020 roku, działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 z późniejszymi zmianami),

uchwała, co następuje:

stwierdza, że uchwała nr 84/XVI/2019 Rady Gminy Kluki z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Kluki na 2020 rok została podjęta z naruszeniem prawa, tj.:

1. art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami), poprzez nieutworzenie w uchwale budżetowej rezerwy ogólnej,
2. art. 212 ust. 2 pkt 1 i ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, poprzez nieprawidłowe określenie upoważnienia dla Wójta do zaciągania kredytu na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gminy.

Stwierdzone nieprawidłowości powinny zostać usunięte w terminie do **dnia 21 lutego 2020 r.**, w sposób zapewniający zgodność postanowień uchwały budżetowej z obowiązującym prawem.

Uzasadnienie

W dniu 7 stycznia 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr 84/XVI/2019 Rady Gminy Kluki z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Kluki na 2020 rok (*zwana dalej – uchwałą*).

Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2020 roku rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę, zawiadamiając o posiedzeniu przedstawicieli jednostki.

W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele Gminy Kluki.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło, co następuje.

Uchwałą nr 84/XVI/2019 z dnia 19 grudnia 2019 roku Rada Gminy Kluki uchwaliła budżet Gminy na 2020 rok.

Zgodnie z art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżet. W § 13 uchwały Rada Gminy Kluki utworzyła rezerwę celową oraz inwestycyjną, natomiast pominęła rezerwę ogólną, której utworzenie ma charakter obligatoryjny.

Natomiast w § 15 pkt 1 uchwały Rada Gminy w sposób nieprawidłowy wskazała wysokość upoważnienia dla Wójta Gminy do zaciągania kredytu długoterminowego na pokrycie planowanego deficytu budżetu. Upoważnieniem objęto nie tylko kwotę planowanego deficytu, ale również koszty obsługi długu. Limit do zaciągania w/w zobowiązania określony został w § 7 pkt 2 uchwały w wysokości 1.200.000,00 zł, zaś w pkt 3 określono limit z tytułu wydatków na obsługę długu w wysokości 38.000,00 zł. W związku z powyższym Kolegium Izby wskazuje, że w myśl art. 212 ust. 2 pkt ustawy o finansach publicznych w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90. Z uwagi na fakt, że Rada Gminy w uchwale budżetowej określiła, że zaplanowany deficyt budżetu będzie częściowo finansowany przychodami pochodzącymi z planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 1.200.000,00 zł, zdaniem Kolegium Izby upoważnienie dla Wójta Gminy nie powinno przekraczać powyższej kwoty.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby, rozpatrzyło również zarzuty w zakresie procedowania uchwały budżetowej zgłoszone przez Wójta Gminy Kluki, nie dopatrując się w tym zakresie naruszenia prawa. Wójt Gminy Kluki, wskazał, że zgodnie z art. 233 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzania projektu uchwały budżetowej, o przewidywanym budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Podniósł również, że w myśl art. 60 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. W związku z powyższym, zdaniem Wójta Gminy Kluki, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może dokonać jakichkolwiek zmian w projekcie uchwały budżetowej, bez zgody organu wykonawczego. Oznacza to, że organ stanowiący posiada uprawnienia w kształtowaniu ostatecznej wersji uchwały budżetowej, jednakże może poruszać się jedynie w ramach projektu przedstawionego przez Wójta Gminy, co wiąże się z przyjmowaniem proponowanych przez niego zmian lub ich odrzucaniem. Ponadto, wprowadzenie do budżetu zmian, nie objętych inicjatywą organu wykonawczego, wymaga uzyskania jego zgody.

W ocenie Kolegium Izby, formułując powyższe zarzuty, nie uwzględniono regulacji zawartej w art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, że w stosunku do projektu uchwały budżetowej na 2020 rok, Rada Gminy Kluki w badanej uchwale dokonała zmian poprzez zmniejszenie planu wydatków bieżących o kwotę 100.000,00 zł oraz zwiększenie planu wydatków majątkowych o kwotę 100.000,00 zł, wprowadzając przy tym nowe zadania inwestycyjne.

Odnotować należy, że dokonane zmiany nie spowodowały zwiększenia deficytu budżetu Gminy Kluki.

Nadto, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2014 roku, sygn. akt I SA/OL 441/14, w którym Sąd stwierdził 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 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 nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.”. W ocenie WSA w Olsztynie „organ stanowiący może dokonać zmian w projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z zachowaniem wymogów określonych w art. 240 ust. 2 ustawy, tj. pod warunkiem, iż w wyniku tych zmian nie wzrośnie deficyt jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób bowiem odmówić organowi stanowiącemu prawnej możliwości wpływania na treść podejmowanej przez ten organ uchwały budżetowej.”. Kolegium Izby wskazuje, że w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż organ stanowiący może ustalić dochody i wydatki budżetu w innej wysokości, aniżeli przewiduje to projekt organu wykonawczego, może dokonać przesunięć wydatków na poszczególne zadania, czy też wykreować nowe zadania nieujęte w przedłożonym projekcie budżetu. 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 długu i pokrycie zaciągniętych zobowiązań. Wobec powyższego Kolegium nie może zgodzić się ze stanowiskiem Wójta Gminy Kluki, iż przyznanie organowi wykonawczemu wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej przy uchwalaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest równoznaczne z pozbawieniem organu stanowiącego możliwości dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej, w przypadku nie uzyskania na nie zgody organu wykonawczego. Zakres samodzielnej ingerencji organu stanowiącego został precyzyjnie określony w art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Kolegium Izby zauważa, że orzecznictwo powołane w piśmie z dnia 7 stycznia 2020 roku, znak ROA.0711.4.2020, dotyczące inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego, dotyczy etapu wykonywania budżetu, a nie jego uchwalania, gdzie znajduje zastosowanie art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi odpowiednio wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej należy do organu wykonawczego, a wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie. Zatem wszelkie zmiany budżetu podejmowane z pominięciem organu wykonawczego, stanowią przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy.

Z danych zawartych zarówno w przyjętym przez Radę Gminy Kluki w dniu 19 grudnia 2019 r. projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kluki na lata 2020-2023 wraz z poprawkami, jak i podjętej uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kluki na lata 2020-2023 z dnia 30 grudnia 2019 r. wynika, że zachowane były relacje z art.

242 i 243 ustawy o finansach publicznych, ponadto dokumenty te były zgodne z przyjętą uchwałą budżetową w zakresie określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym w ocenie Kolegium nieistotne naruszenie prawa przy podejmowaniu uchwały nr 85/XVI/2019 Rady Gminy Kluki z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kluki na lata 2020-2023, tj. art. 230 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, który przewiduje wymóg podjęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie później niż uchwały budżetowej, nie mogło wpłynąć na ocenę legalności przedmiotowej uchwały.

Odnośnie zarzutu wprowadzenia przez Radę Gminy Kluki do budżetu wydatku bieżącego w dziale 851 rozdz. 85195 § 4270 bez ustalenia jego zakresu rzeczowego, Kolegium zauważa, że organ stanowiący nie posiada kompetencji do ustalania szczegółów wykonywania zadań objętych przyjmowanym planem wydatków. Na organie wykonawczym ciąży obowiązek wykonania uchwał organu stanowiącego i to on powinien określić zakres robót w zgodzie z przyjętą klasyfikacją budżetową. W przypadku uznania przez organ wykonawczy niecelowości lub niemożności realizacji robót budowlanych jako remontu, ma on możliwość wnioskowania do organu stanowiącego, składając projekt uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, o zmianę charakteru wydatku z bieżącego na majątkowy.

Zgodnie z § 61 ust. 5 uchwały nr 263/XXXVI/2018 Rady Gminy Kluki z dnia 17 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kluki, Przewodniczący Rady Gminy Kluki może zarządzić głosowanie łącznie nad grupą poprawek do projektu uchwały. Taki też wniosek został złożony w trakcie sesji budżetowej – precyzyjnie odnosił się on do wprowadzenia do projektu budżetu zmian wynikających z opinii Komisji Budżetu i Finansów Rady Gminy Kluki. W związku z powyższym zdaniem Kolegium zarzut Wójta Gminy Kluki dotyczący naruszenia procedury podejmowania uchwały budżetowej poprzez brak odrębnego przegłosowania przez Radę Gminy Kluki poszczególnych zmian do projektu uchwały budżetowej nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uwzględniając treść złożonego wniosku nieuprawnione jest również twierdzenie Wójta Gminy Kluki, że „Rada Gminy Kluki przegłosowała pierwotny projekt budżetu (przedłożony organowi stanowiącemu w dniu 15 listopada 2019 r.) wraz z opinią komisji budżetu i finansów z dnia 12.12.2019 r., gdyż treść wskazanego wyżej wniosku zmierzała do uwzględnienia w projekcie uchwały budżetowej poprawek wynikających z opinii, nie zaś samej opinii.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Nieuwzględnienie przez Radę Gminy Kluki rozstrzygnięcia zawartego w sentencji niniejszej uchwały skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek