

UCHWAŁA NR 31/101/2024
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 25 października 2024 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 6/ Aneta Jakubczak |
| 2/ Roman Drozdowski | 7/ Joanna Pączek |
| 3/ Anna Kaźmierczak | 8/ Krzysztof Kozik |
| 4/ Bogdan Łągwa | 9/ Tomasz Jan Karwicki |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 10/ Anna Adamczewska |

po rozpatrzeniu w dniu 25 października 2024 r. uchwały nr V/40/24 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 17 września 2024 r. zmieniającej uchwałę budżetową Miasta Radomska na rok 2024, doręczonej Izbie w dniu 17 września 2024 r., działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465) oraz art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325),

uchwała, co następuje:

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanawia zaskarżyć uchwałę nr V/40/24 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 17 września 2024 r. zmieniającą uchwałę budżetową Miasta Radomska na rok 2024 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Uzasadnienie

W dniu 17 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona uchwała nr V/40/24 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 17 września 2024 r. zmieniająca uchwałę budżetową Miasta Radomska na rok 2024, na mocy której Rada Miejska w Radomsku dokonała między innymi zmiany planu wydatków budżetu Miasta. Zmiany w zakresie wydatków budżetowych przewidywał również projekt uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Radomska na rok 2024 przedłożony przez Prezydenta Miasta Radomska. Kolegium Izby ustaliło, że Rada Miejska w Radomsku podjęła uchwałę w brzmieniu odbiegającym od zaproponowanego w projekcie uchwały przez Prezydenta Miasta Radomska.

W zakresie zmiany planu wydatków projekt Prezydenta Miasta Radomska zakładał bowiem zmiany w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70007 - Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, paragraf 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, polegające na zmniejszeniu o kwotę 80 000,00 zł wydatków na zadaniu pn. „Modernizacja elewacji budynków będących w zasobach komunalnych Miasta Radomska” i przeznaczeniu tych środków w kwocie 40 000,00 zł na zadanie pn. „Modernizacja dachów lokali w zasobach komunalnych Miasta Radomska” oraz w kwocie 40 000,00 zł na zadanie pn. „Przebudowa lokali w zasobach Miasta Radomska – Fundusz Dopłat”.

Rada Miejska w Radomsku w przyjętej uchwale dokonała natomiast zmiany planu wydatków w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70007 - Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, paragraf 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, polegającej na zmniejszeniu o kwotę 80 000,00 zł wydatków na zadaniu pn. „Modernizacja elewacji budynków będących w zasobach komunalnych Miasta Radomska” oraz na zwiększeniu o kwotę 40 000,00 zł wydatków na zadanie pn. „Modernizacja dachów lokali w zasobach komunalnych Miasta Radomska”. Zmianom tym nie towarzyszyło jednakże zwiększenie o kwotę 40 000,00 zł wydatków na zadanie pn. „Przebudowa lokali w zasobach Miasta Radomska – Fundusz Dopłat”, tak jak przewidywał to projekt uchwały zmieniającej uchwałę budżetową, przedstawiony przez Prezydenta Miasta Radomska. Środki te, a więc kwota 40 000,00 zł przeznaczona została przez Radę Miejską w Radomsku na zwiększenie wydatków na dotacje celowe dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w dziale 926 – Kultura fizyczna, rozdział 92695 – Pozostała działalność, paragraf 2360 - Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

Z powyższego wynika, że Rada Miejska w Radomsku w uchwale nr V/40/24 z dnia 17 września 2024 r. zmieniającej uchwałę budżetową Miasta Radomska na rok 2024 dokonała innej zmiany planu wydatków aniżeli zmiany zaproponowane w projekcie uchwały przez Prezydenta Miasta Radomska.

Puntem wyjścia dla oceny legalności uchwały nr V/40/24 zmieniającej uchwałę budżetową Miasta Radomska na rok 2024, podjętej w dniu 17 września 2024 r. przez Radę Miejską w Radomsku, uczynić należy art. 18 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024 r., poz. 1465), zgodnie z którym uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Zastrzeżenie przez ustawodawcę prawa do podejmowania uchwały budżetowej do wyłącznej właściwości organu stanowiącego gminy oznacza, że tylko temu organowi przysługuje również prawo do podjęcia uchwały o zmianie uchwały budżetowej (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I SA/Ol 553/14). Zgodnie natomiast z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości wójta należy zgłaszanie propozycji zmian w budżecie gminy. Powyższy przepis koresponduje z art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2024 r., poz. 1530), w świetle którego inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Oparcie kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wystąpienia z inicjatywą w sprawie zmiany uchwały budżetowej na zasadzie wyłączności należy interpretować jako niedopuszczalność działania rady gminy w tym zakresie. Rada gminy nie jest zatem uprawniona do inicjowania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Dodać jednak należy, że niedopuszczalność uchwalania przez organ stanowiący zmian w budżecie z własnej inicjatywy nie jest równoznaczna z obowiązkiem podjęcia uchwały w kształcie przedstawionym przez organ wykonawczy. Inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże bowiem organu stanowiącego w tym znaczeniu, że pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów. Kolegium Izby podkreśla przy tym, że wprowadzanie zmian przez organ stanowiący możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do projektu przygotowanego na daną sesję przez umocowany do tego organ wykonawczy. W ramach prac nad projektem organ stanowiący może zmienić kształt zaproponowanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu, przy czym zakres tych zmian podlega ograniczeniom wynikającym nie tylko z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ale również z istoty pojęcia inicjatywy w sferze stanowienia prawa (o istocie pojęcia inicjatywy w sferze stanowienia prawa szerzej: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 52). Granice dopuszczalnych zmian wyznacza zatem zakres

treściowy i przedmiotowy projektu zmiany uchwały budżetowej, przedstawiony przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Zaprezentowane stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi znajduje w pełni potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie prawa finansowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. I GSK 257/22, w przypadku uchwalania zmian uchwały budżetowej organ stanowiący nie jest uprawniony do wprowadzania do przedłożenia organu wykonawczego z własnej inicjatywy takich propozycji poprawek, których przyjęcie wykraczałyby poza zakres przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Innymi słowy, nie jest on uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych projektem. W wyroku z dnia 17 listopada 2023 r., sygn. I GSK 104/20 Naczelny Sąd Administracyjny również potwierdził związaną z zakresem przedmiotowym projektu uchwały zmieniającej. Rada (sejmik) - zdaniem Sądu - nie może wprowadzać do projektu uchwały zmieniającej uchwałę budżetową zmian wykraczających poza zakres przedmiotowy projektu. Projekt uchwały dotyczący konkretnych kwestii wyznacza organowi stanowiącemu granice, w których może on nadać podejmowanej uchwale określony kształt. Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest zatem wystarczająca inicjatywa zarządu jednostki samorządu terytorialnego w jakimkolwiek zakresie, lecz inicjatywa musi dotyczyć ściśle określonej materii budżetowej. Nie może bowiem mieć miejsca sytuacja, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, uchwalając zmiany w uchwale budżetowej, wykorzysta to do wprowadzenia bez zgody organu wykonawczego własnych poprawek wykraczających przedmiotowo poza zakres proponowanych w projekcie zmian. Dopuszczenie takich sytuacji - jak wskazuje K. Sawicka - prowadzi do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej i pozostaje w sprzeczności z pozycją prawną tego organu jako wykonawcy budżetu (K. Sawicka, *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dokonywania zmian w budżecie*, glosa do wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 276/09, *Finanse Komunalne* 2010 r., nr 10, s. 76).

Kierując się powyższą wykładnią Kolegium Izby uznało, że postanowienia uchwały nr V/40/24 podjętej przez Radę Miejską w Radomsku w dniu 17 września 2024 r., zmieniającej uchwałę budżetową Miasta Radomska na rok 2024, pozostają w sprzeczności z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Uchwała ta została wprawdzie podjęta w efekcie inicjatywy organu wykonawczego gminy, lecz wykroczyła ona pod względem przedmiotowym poza przedłożony przez Prezydenta Miasta Radomska projekt uchwały zmieniającej uchwałę budżetową na rok 2024. Skoro bowiem Rada Miejska w Radomsku zdecydowała o zwiększeniu wydatków na dotacje celowe dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w zakresie kultury fizycznej o kwotę 40 000,00 zł, podczas gdy projekt zakładał przeznaczenie tych środków na wydatki inwestycyjne w zakresie gospodarki mieszkaniowej, to przyjęć należy, że organ stanowiący dokonał zmiany przedmiotu przedłożenia organu wykonawczego gminy. Inny przedmiot mają bowiem wydatki inwestycyjne w zakresie gospodarki mieszkaniowej, a więc związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, a inny dotacje celowe dla organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego służące realizacji zadań gminy w zakresie kultury fizycznej. Dodać również należy, że wydatki te mają również inny charakter prawny, gdyż wydatki inwestycyjne w zakresie gospodarki mieszkaniowej, o których zwiększenie wystąpił Prezydent Miasta Radomska, należą do kategorii wydatków majątkowych, natomiast Rada Miejska w Radomsku dokonała zwiększenia wydatków bieżących na dotacje celowe dla organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego w zakresie kultury fizycznej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doszło do wniosku, że Rada Miejska w Radomsku naruszyła wyłączne kompetencje organu wykonawczego wynikające z przysługującej mu inicjatywy do zmiany uchwały budżetowej, ponieważ dokonana uchwałą nr V/40/24 zmiana uchwały budżetowej Miasta Radomska

na rok 2024 wykracza poza zakres przedmiotu projektu przedstawionego przez organ wykonawczy. Tym samym przyjąć należy, że doszło do naruszenia z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Z uwagi na opisane naruszenia prawa oraz uwzględniając okoliczność, że upłynął termin 30 dni od dnia doręczenia uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, przed upływem którego organ nadzoru jest umocowany do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy sprzecznej z prawem (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), Kolegium Izby postanowiło o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego na uchwałę nr V/40/24 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 17 września 2024 r. zmieniającą uchwałę budżetową Miasta Radomska na rok 2024, z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Przewodniczący Kolegium

Zastępca Prezesa RIO w Łodzi

Beata Kaczmarek