

UCHWAŁA NR KI.411.72.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Krakowie

z dnia 21 czerwca 2023 r.

znak sprawy: KI.43.100.21.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały nr LIX/482/2023 Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany w budżecie i zmiany uchwały budżetowej Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój na 2023 rok.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LIX/482/2023 Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju z dnia 25 kwietnia 2023 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 28 kwietnia 2023 roku.

Podejmując uchwałę Nr LIX/482/2023 Rada Miejska w Piwnicznej-Zdroju powołała się na przepisy cyt.: "art. 18 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst. jedn. Dz. U z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst. jedn. Dz. U z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) na wniosek grupy radnych".

Przedmiotową uchwałą dokonano zmian w budżecie roku 2023 Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój w zakresie wydatków bieżących, gdzie w załączniku Nr 1 do uchwały wskazano zmniejszenia planu wydatków:

- w dziale 926, rozdziale 92605 w kwocie 20.000,00 zł,
- w dziale 921, rozdziale 92120 w kwocie 10.000,00 zł,
- w dziale 926, rozdziale 92601 w kwocie 10.000,00 zł,
- w dziale 710, rozdziale 71012 w kwocie 4.000,00 zł,

jednocześnie zwiększając plan wydatków w dziale 921, rozdziale 92109 w kwocie 44.000,00 zł, gdzie w załączniku Nr 2 do uchwały wskazano iż zwiększenie dotyczy dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury.

W dniu 28 kwietnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynęło pismo Burmistrza Piwnicznej-Zdroju znak: OA.0008.7.2023, którym wniósł skargę na uchwałę

Nr LIX/482/2023 Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Skarżący zarzucił, iż przedmiotowa uchwała została podjęta w sprzeczności z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. późn. zm.) - dalej "u.f.p."

Kolegium Izby, badając zgodność z prawem ww. uchwałę, na posiedzeniu w dniu 10 maja 2023 r. zwróciło się do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju o przekazanie, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) - dalej "u.s.g." informacji kto jest autorem projektu ww. uchwały, kto wnioskował o jej ujęcie w porządku obrad LIX sesji Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju. Ponadto Kolegium Izby wniosło o przesłanie uwierzytelnionej za zgodność z oryginałem kopii protokołu z ww. sesji Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Piwnicznej - Zdroju (pismo znak: OA.0004.24.2023, które wpłynęło do tutejszej Izby w dniu 16 maja 2023 r.) wynika, iż powyższa uchwała procedowana była na sesji Rady Miejskiej zwołanej na podstawie art. 20 ust. 3 u.s.g., na wniosek grupy radnych. Wyjaśnił ponadto, iż radni: Bogumiła Szczepaniak, Piotr Ściegienny, Jan Toczek, Dariusz Łomnicki byli zarówno autorami projektu uchwały, jak i wnioskodawcami ujęcia jej w porządku obrad Sesji Rady Miejskiej.

Po analizie treści uchwały Nr LIX/482/2023 oraz zapoznaniu się z ww. materiałami, Kolegium Izby zważyło co następuje:

Dokonane zmiany w planie wydatków w zakresie wskazanym w uchwale, stanowią w ocenie Kolegium Izby naruszenie wyłącznej kompetencji Burmistrza Piwnicznej-Zdroju, określonej w art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 233 pkt 3 u.f.p. do zgłaszania propozycji zmian w budżecie Gminy. Podział kompetencji między organami gminy w zakresie uchwalania budżetu i dokonywania w nim zmian wynika zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak też z ustawy o finansach publicznych. Uchwalanie budżetu oraz uchwalanie zmian w budżecie, stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy wyłącznie do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, natomiast wyłączność organu wykonawczego w zakresie inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej wynika z art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz z art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g.. Podobne stanowisko zajęte zostało przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w wyroku z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1637/13, przytaczając argumenty dotyczące podziału kompetencji między radą gminy, a wójtem stosownie do przepisów jw., przywołując tezy z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 276/09, stwierdził, że organ stanowiący uchwalając zmiany w budżecie nie może wprowadzać poprawek w zakresie nieobjętym tym projektem. Należy bowiem odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian, od dokonywania zmian w przedmiocie nieobjętym inicjatywą organu wykonawczego. Dokonane przez radnych Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju zmiany dokonane zostały zatem z naruszeniem przepisu art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g.. W podobnej sprawie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 520/13. Jak wynika z uzasadnienia tego wyroku, to wójt ponosi odpowiedzialność za wykonanie uchwalonego budżetu,

w związku z czym nie może być pozbawiony wpływu na zakres przedmiotowy dokonywanych zmian w uchwale budżetowej. W ocenie Sądu, cyt.: „przyznanie organom stanowiącym prawa do decydowania, bez zgody organu wykonawczego, o kształcie większości postanowień uchwały budżetowej, prowadziłoby do istotnego zagrożenia dla szeroko pojętego ładu finansów samorządowych i podstawowej zasady równowagi budżetowej. Przyjęcie stanowiska, że w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej, organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały, prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej”.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, iż zmiany wprowadzone ww. uchwałą zostały dokonane z naruszeniem art. 236 ust. 3 u.f.p. Zgodnie z brzmieniem art. 236 ust. 3 u.f.p. w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na:

- 1) wydatki jednostek budżetowych, w tym na:
 - a) wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
 - b) wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań;
- 2) dotacje na zadania bieżące;
- 3) świadczenia na rzecz osób fizycznych;
- 4) wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym;
- 6) obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe przepisy ustanawiają podstawowy zakres szczegółowości budżetu w zakresie wydatków. Plan wydatków budżetu obejmuje zatem planowane kwoty wydatków bieżących w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, z jednoczesnym wyodrębnieniem w ramach tego układu pewnych rodzajów grup wydatków bieżących. Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego jak i jej zmiany winny być sporządzane w wymaganej przywołanymi wyżej przepisami prawa szczegółowości, a w uchwale Nr LIX/482/2023 Rada Miejska w Piwnicznej-Zdroju ustaliła plan wydatków w szczegółowości mniejszej niż wynika to z art. 236 ust. 3 u.f.p., co stanowi naruszenie przepisów prawa. Organ stanowiący Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój nie wskazał w obrębie jakiej grupy wydatków dokonuje zmniejszenia planu wydatków.

Mając na względzie, iż stwierdzona nieprawidłowość narusza prawo w sposób istotny, Kolegium Izby postanowiło na posiedzeniu w dniu 24 maja 2023 r. wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Nr LIX/482/2023 Rady Miejskiej w Piwnicznej-Zdroju. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło jednostkę samorządu terytorialnego o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Gminy, z którego to uprawnienia nie skorzystano. W zakreślonym terminie Gmina nie usunęła również stwierdzonej nieprawidłowości.

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

**PRZEWODNICZĄCY
KOLEGIUM IZBY**

Jolanta Nowakowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/