

Suchodół Wielki dn. 28.05.2020r

Barbara Hawryluk
Radna Rady Miejskiej
w Mordach



Burmistrz Miasta i Gminy w Mordach
08-140 Mordy
ul. Kilińskiego 9

ZAPYTANIE

W wyjaśnieniu prawnym udzielonym przez Panią Mecenasa na sesji w dniu 29.04.2020r w sprawie wniosku zgłoszonego przez jednego z radnych o sposobie głosowania dotyczą zmian w budżecie Miasta i Gminy na 2020 rok ze wskazaniem wątpliwości w konkretnych pozycjach w nim zawartym.

W związku z powyższym proszę o wyjaśnienie jakie przepisy prawne regulują stwierdzenia zawarte w wyjaśnieniu Pani Mecenasa ze wskazaniem wszystkich aktów prawnych.

Z poważaniem

Hawryluk Barbara

Radna Rady Miejskiej w Mordach

**BURMISTRZ
MIASTA I GMINY
08-140 MORDY**
ul. Kilińskiego 9
pow.siedlecki woj.mazowieckie
OA.0003.1.2020.AS

Mordy, dnia 10 czerwca 2020 r.

**Sz. P.
Barbara Hawryluk
Radna Rady Miejskiej w Mordach**

W odpowiedzi na zapytanie z dnia 29 maja 2020 r. (data otrzymania), działając na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), w załączeniu przesyłam opinię prawną dotyczącą przedmiotu zapytania.

BURMISTRZ

Jan Ługowski

Siedlce, dnia 5.06.2020 r.

Opinia prawna:

dot. uzasadnienia prawnego stanowiska przedstawionego na sesji Rady Miejskiej w Mordach w dniu 29.04.2020 r. odnośnie wniosku radnego w sprawie sposobu głosowania na projektem uchwały w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy.

1. W porządku obrad sesji Rady Miejskiej w Mordach w dniu 29 kwietnia 2020 r. były zaplanowane między innymi dwie uchwały: w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta i Gminy Mordy na lata 2020 -2034r. oraz uchwała w sprawie zmiany budżetu Miasta i Gminy Mordy.

W punkcie obrad: zmiany do porządku obrad - przewodniczący Komisji Rewizyjnej zgłosił wniosek o zmianę porządku w pkt 6 ppkt b, poprzez poddanie pod głosowanie poszczególnych zmian w budżecie Miasta i Gminy Mordy na 2020 r. Przewodnicząca Rady poinformowała radnych, że decyzja w sprawie tego wniosku zostanie podjęta podczas głosowania nad projektem uchwały.

Decyzję tę należy uznać za zasadną, ponieważ wniosek faktycznie nie dotyczył zmiany porządku obrad, ale sposobu głosowania konkretnej uchwały.

2. Następnie realizując punkt 6 porządku obrad Rada przystąpiła do głosowania projektów uchwał przedłożonych przez Burmistrza Miasta i Gminy Mordy.

Jako pierwsza została poddana pod głosowanie uchwała w sprawie wprowadzenia zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta i Gminy Mordy na lata 2020 – 2034 (punkt 6 ppkt a porządku obrad). Wobec braku uwag do uchwały Przewodnicząca Rady poddała ją pod głosowanie. W wyniku głosowania uchwała została przyjęta 11 głosami – za, przy braku głosów przeciwnych i 4 głosach wstrzymujących się.

Następnie poddano pod dyskusję projekt uchwały NR XVIII/132/2020 w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Mordy na 2020 r, przygotowany przez Burmistrza MiG Mordy (pkt 6 ppkt b porządku obrad). W tym miejscu Radny - przewodniczący Komisji Rewizyjnej wskazał trzy pozycje w projekcie uchwały, do których chciałby wnieść poprawki tj. utwardzenie placu przy świetlicy wiejskiej w miejscowości Radzików Wielki oraz miejscowości Czepielin, a także dotacja dla ZGK, kwestionując jednocześnie zasadność zaplanowanych na te cele wydatków.

Nie wskazał przy tym, jakiego rodzaju ma być to poprawka, oraz nie wskazał kolejnej związanej z tym zmiany po stronie wydatków tj. sposobu przeznaczenia środków zdjętych z powyższych pozycji wydatkowych. Nie mając zatem prawidłowo sformułowanych wniosków o zmiany w budżecie, Rada zgodnie z prawem przystąpiła do głosowania nad projektem uchwały przygotowanym przez Burmistrza M i G Mordy. Uchwała została przyjęta 11 głosami – za, przy braku głosów przeciwnych i 4 głosach wstrzymujących się.

Dodać należy, że wniosek taki nie był składany na etapie głosowania nad Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta i Gminy Mordy na lata 2020 – 2034, a zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

3. Odnośnie wyjaśnianego na sesji problemu, czy propozycje zmian w budżecie zgłaszane przez radnego wymagają zgody Burmistrza, wyjaśniam, co następuje:

Zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Burmistrzowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Ponadto w myśl art. 230 oraz art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej jak i projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (tu: Burmistrzowi MiG Mordy).

Niezależnie od powyższych regulacji prawnych, orzecznictwo sądowo-administracyjne oraz orzecznictwo nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych wypracowało stanowisko pomocne w rozpatrywaniu mogących się pojawiać sporów interpretacyjnych w tym zakresie. I tak: w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r. (II GSK 276/09) Sąd zauważył: „*warunkiem korzystania przez radę gminy z kompetencji do uchwalania i zamian budżetu jest jednak zachowanie procedury przewidującej określoną rolę organu wykonawczego. Do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy bowiem przygotowanie projektu uchwały budżetowej oraz inicjatywa zmian tej uchwały (art. 52 ust. 1 i 2 u.s.g. i art. 179 u.f.p.). inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo (niekiedy także obowiązek) przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały. Uzasadnieniem dla ustawowego zagwarantowania wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organowi wykonawczemu w zakresie projektu uchwały budżetowej oraz jej zmian jest pozycja prawna tego organu i jego odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonanie budżetu jednostki. W ocenie Sądu, wyłączne prawo do inicjatywy uchwałodawczej oznacza w szczególności, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie może niejako "przy okazji" zgłoszonych w projekcie zmian wprowadzać własnych poprawek w kwestiach nieobjętych tym projektem. Zmiany takie są dopuszczalne jedynie w przypadku wyrażenia na nie zgody przez organ wykonawczy.*”

NSA wyjaśnił również, że „... należy odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian, od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, że **organ stanowiący, uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nie objętym tym projektem.** W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nieobjętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej.”

... i dalej z uzasadnienia NSA „...art. 179 u.f.p. stanowi, że inicjatywa zmian uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W wypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgode). **Również w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nie objęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego.** Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych

wątpliwości. W związku z tym należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nie objętych tym projektem. Innymi słowy w przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii i w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadać tej uchwale określony kształt. Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest zatem wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii."

W podobnych sprawach stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim „**przyznanie organom stanowiącym prawo 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**" (wyrok sygn. akt. II SA/Go 520/13 w dniu 14.08.2013 r.). W uzasadnieniu do wyroku WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt. I SA/Kr 1637/13 stwierdził również że propozycja zmian w budżecie już uchwalonym powinna pochodzić od organu wykonawczego, „**w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nie objęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego**".

Stanowisko prezentowane przez sądy administracyjne jest akceptowane przez akty nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych. Przykładowo można wskazać uchwałę Kolegium RIO w Opolu nr 16/32/2018 z dnia 30 maja 2018 r., w myśl której:

"Zasady opracowywania projektów i uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, określają w szczególności przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w Dziale V Budżet, Wieloletnia prognoza finansowa i Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, które wytyczają linię kompetencyjnego podziału pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Znajdują one w aspekcie ustrojowym odzwierciedlenie w treści ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co związane jest z faktem, iż o uprawnieniach w zakresie kształtowania treści uchwały budżetowej danego organu jednostki samorządu terytorialnego może rozstrzygać wyłącznie akt prawny rangi ustawy.

Wskazać w tym miejscu należy na przepisy art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznające prezydentowi wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy oraz art. 233 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym inicjatywa w sprawie zmian uchwały budżetowej, należy do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe przepisy są przepisami kompetencyjnymi, tj. przyznającymi określonym podmiotom kompetencje do dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych.

Wskazać należy, iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu znane jest orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie uprawnień organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie możliwości kształtowania treści postanowień uchwały budżetowej i jej zmian. Niemniej jednak podziela stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r. (II GSK 276/09), jak również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2008 r. (I SA/BK 554/08), w których sąd wskazał, że inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu

podmiotowi prawo (niekiedy także obowiązek) przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały. Uzasadnieniem dla ustawowego zagwarantowania wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organowi wykonawczemu w zakresie projektu uchwały budżetowej oraz jej zmian jest pozycja prawna tego organu i jego odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonanie budżetu jednostki. **A zatem organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego - inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej. Innymi słowy, w przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii, w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadawać tej uchwale określony kształt.** Powyższe stanowisko znalazło również poparcie w orzeczeniu WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/KR 1637/13 (por. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. Sygn. K. 3/98, w którym Trybunał wskazał m.in. że "prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym samym istnieją pewne granice, poza które treść poprawek poselskich wykraczać nie może".).

Wynikającemu z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych uprawnieniu prezydenta do wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie zmian budżetu odpowiada ciężąca na radzie gminy powinność rozpatrzenia wniesionego projektu. W ramach prac podjętych nad projektem skierowanym pod obrady organu stanowiącego, organ ten może zmieniać kształt zaproponowanego projektu. Jednak zmiany do projektu uchwały przedłożonego przez prezydenta podlegają ograniczeniom wynikającym z istoty pojęcia inicjatywy w zakresie stanowienia prawa. Granicami możliwych zmian jest zatem zakres treściowy projektu. W przypadku uchwalania zmian uchwały budżetowej rada gminy może wprowadzać zmiany uzasadnione ze względu na poprawność czy efektywność regulacji proponowanej przez prezydenta. Będą to zatem zmiany, służące udoskonaleniu czy modyfikacji projektu prezydenta, ale zawsze w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem założenia organu wykonawczego.

Rada gminy może zatem uchwalać zmiany w budżecie w innym kształcie niż proponowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do wzrostu deficytu, lecz inaczej rozkładają proporcje (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2004 r., I SA/Wr 3239/03, Wspólnota 2004, nr 24, s. 56). W pojęciu tym nie mieści się jednakże wprowadzanie do budżetu wydatków związanych z zadaniami, które nie mają umocowania w uchwalonym już budżecie albo które nie zostały przedstawione w projekcie zmian tego budżetu.

Nie kwestionując zatem prawa organu stanowiącego do możliwości decydowania o treści uchwalonych aktów należy bezsprzecznie jednak odróżnić kwestię decydowania o wysokości dochodów i wydatków, w granicach określonych przez art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, od dokonywania zmian w przedmiocie wykraczających poza inicjatywę organu wykonawczego. **Jakkolwiek bowiem organ stanowiący jest uprawniony do dokonywania zmian w uchwale budżetowej w trakcie roku budżetowego, to warunkiem korzystania przez radę z tej kompetencji jest zachowanie norm z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 233 ustawy o finansach publicznych"**

Tak samo wypowiedziało się Kolegium RIO w Łodzi w uchwale nr 25/104/2012 z 23.07.2012 r.: "Zgodnie z art. 60 u.s.g. za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), czyli organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Organowi temu przysługuje także wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Ponadto art. 233 u.f.p. stanowi, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Ze wskazanych uregulowań prawnych wynika, że organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie projektu przedstawionego przez organ wykonawczy, nie jest uprawniony do wprowadzania zmian nieobjętych tym projektem. Propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W sytuacji gdy organ stanowiący chce wprowadzić zmiany nieobjęte inicjatywą wójta (burmistrza, prezydenta miasta), musi uzyskać jego akceptację."

4. Reasumując, należy stwierdzić, że organ wykonawczy w ramach swoich wyłącznych uprawnień do przedkładania radzie gminy projektów zmian w budżecie gminy wyznacza tym samym organowi stanowiącemu ramy, w których może on nadać podejmowanej uchwale określony kształt. Rada nie może zatem wprowadzać w szczególności nowych zadań nieobjętych projektem uchwały zmieniającej budżet, czy też odpowiednio zdejmować zadania objęte projektem, bez zgody organu wykonawczego.

RADCA PRAWNY
Maria Romańczuk