

Uchwała Nr 22.146.2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 7 listopada 2017 roku

dotycząca wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną Uchwały Nr XXXX/290/2017 Rady Gminy Sońsk z dnia 31 października 2017 roku w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Sońsk na 2017r.

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017r. poz. 1875) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

1. Wszczyzna postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną Uchwały Nr XXXX/290/2017 Rady Gminy Sońsk z dnia 31 października 2017 roku w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Sońsk na 2017r. z powodu istotnego naruszenia art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017r. poz. 1875) oraz art. 233 pkt 3 i art. 216 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 44 ust. 2, oraz art. 211 i art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
2. Wstrzymuje wykonanie uchwały, o której mowa w ust. 1.

§ 2

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wzywa Radę Gminy Sońsk do naprawy we własnym zakresie nieprawidłowości określonej w § 1 uchwały **w terminie do dnia 7 grudnia 2017 roku**, poprzez wyeliminowanie wydatków zaplanowanych w Uchwale Nr XXXX/290/2017 Rady Gminy Sońsk z dnia 31 października 2017 roku w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Sońsk na 2017r.

§ 3

O ile Rada Gminy Sońsk nie usunie nieprawidłowości wskazanych w § 1 niniejszej uchwały w sposób i w terminie określonym w § 2 uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2017 roku podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze, w trybie art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

W dniu 3 listopada 2017 roku została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwała nr XXXX/290/2017 Rady Gminy Sońsk z dnia 31 października 2017 roku w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Sońsk na 2017r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 ust. 1 tiret pierwsze i tiret drugie ww. Uchwały Rada Gminy Sońsk wprowadziła zmiany w planie wydatków budżetu gminy Sońsk na 2017 r. polegające na zaplanowaniu wydatku w kwocie 30 000 zł z przeznaczeniem na naprawę uszkodzonego kolektora deszczowego w Gąsocinie biegnącego przez ulicę Strażacką oraz inne, w miejscu zlokalizowanego uszkodzenia oraz zaplanowaniu wydatku w kwocie 15 000 zł z przeznaczeniem na naprawę uszkodzonej kanalizacji na ul. Szkolnej w Sońsku przy posesji Pana _____ nr posesji 17.

Z uzasadnienia do uchwały Rada Gminy wskazała, że środki finansowe na realizację zadań mogą pochodzić z rezerwy ogólnej oraz celowej budżetu gminy, bądź zostać przeniesione z oszczędności inwestycyjnych zrealizowanych w roku bieżącym.

Z dokumentów i wyjaśnień przedstawionych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wynika, że powyżej opisanych zmian w budżecie Rada Gminy Sońsk dokonała bez inicjatywy w tym zakresie Wójta Gminy Sońsk.

Należy wskazać, iż stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała narusza prawo, może implikować orzeczeniem o jej nieważności. W świetle orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. W świetle art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, przy czym za zarząd jednostki

samorządu terytorialnego należy rozumieć również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, co wynika z art. 2 pkt 2 ww. ustawy. Tak rozumiana inicjatywa uchwałodawcza stanowi prawo organu wykonawczego do wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad. Rozwiązanie zmierzające do gwarantowania wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, stanowi konsekwencję pozycji prawnej tego organu, w tym zwłaszcza jego odpowiedzialności za gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonanie jej budżetu. Tak więc, w świetle przytoczonych przepisów podstawowe znaczenie ma to, czy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą w sprawie budżetu, tj. w sprawie jego uchwalenia lub zmiany. Brak wykonania inicjatywy uchwałodawczej w tej kwestii pozbawia organ stanowiący możliwości procedowania i podjęcia stosownej uchwały. Organ wykonawczy dysponuje bowiem wyłącznym prawem inicjowania postępowania uchwałodawczego w sprawach budżetowych (art. 233 w związku z art. 238 ustawy o finansach publicznych).

Kolegium RIO podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyrokach z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13, z dnia 16 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 224/10 i z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 82/07, w których NSA wyraźnie wypowiedział się co do kompetencji organu stanowiącego w kształtowaniu uchwały budżetowej. Inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanego aktu (art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Należy jednak odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian, od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku, gdy organ wykonawczy nie wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie to organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia dowolnych zmian. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej. 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 zgodę. Przyznanie organowi stanowiącemu prawa do decydowania, bez zgody organu wykonawczego, o kształcie postanowień uchwały budżetowej, prowadziłoby do istotnego zagrożenia dla szeroko pojętego ładu finansów samorządowych i podstawowej zasady równowagi budżetowej. Natomiast przyjęcie stanowiska, że organ stanowiący ma możliwość nieograniczonego wprowadzania zmian w uchwale budżetowej, prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie może

przystąpić do zmiany uchwały budżetowej bez inicjatywy organu wykonawczego tej jednostki, przejawiającej się w przygotowaniu projektu zmiany uchwały budżetowej i skierowaniu tego projektu pod obrady organu stanowiącego.

W toku postępowania nadzorczego w oparciu o pisemne wyjaśnienia Wójta oraz wyjaśnienia przedstawicieli Jednostki złożone na posiedzeniu Kolegium ustalono, że wymieniony w badanej Uchwale kolektor nie jest ujęty w ewidencji środków trwałych gminy i nie stanowi majątku gminy, natomiast główny problem awarii kanalizacji na ul. Szkolnej w Sońsku przy posesji _____ tkwi w przyłączu do sieci kanalizacji odprowadzającym ścieki z działki nr ew. 38/3, które to przyłącze nie jest własnością Gminy Sońsk.

W powyższym zakresie należy wskazać, że w myśl art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organom władzy publicznej normy prawne określają kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Zakres i rodzaj robót wskazanych w badanej Uchwale w ocenie Kolegium nie mieści się w kategorii zadań własnych gminy. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że warunkiem zgodności z prawem wydatków ponoszonych przez gminę jest ich zgodność z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego. Zasada ta znalazła swój wyraz w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Organ nadzoru podkreśla zatem, że zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. Co do zasady zapewnienie niezawodnego działania nienależących do Gminy kolektorów i przyłączy kanalizacyjnych ciąży na właścicielu tych urządzeń. W świetle powyższego uzasadnione jest stwierdzenie, że przeznaczenie środków budżetowych przez Gminę na wskazane w Uchwale cele stanowiłoby realizację zadań innych niż własne bez odpowiedniej podstawy prawnej. Tymczasem każdy wydatek ze środków municypalnych powinien być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego w celu realizacji zadań publicznych.

W ocenie Kolegium wprowadzenie zmiany w planie wydatków budżetu gminy w drodze badanej Uchwały spowodowało powstanie wewnętrznej niespójności z częścią tabelaryczną budżetu. Wydatków zaproponowanych w badanej Uchwale nie przewiduje załącznik nr 2 do Uchwały Budżetowej „o wydatkach”. W tym kontekście wątpliwości

Kolegium budzi również zwrot zawarty w uzasadnieniu do Uchwały dotyczący źródeł finansowania.

Istnienie tej niezgodności powoduje, że przedmiotowa Uchwała nie spełnia wymogów uchwały budżetowej wynikających z art. 211 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika m.in., że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (ust. 1). Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu oraz załączników (ust. 4 i 5). Zgodnie zaś z art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. W świetle powyższego konstytutywnym elementem uchwały budżetowej jest budżet jako plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Istnieje tylko jeden dokument gromadzący te dane. Uchwała może zawierać załączniki lub odesłania do załączników, jednak załączniki do uchwały muszą być z nią zgodne i spójne wewnętrznie. Przepisy winny być redagowane w sposób jasny i zrozumiały dla ich adresatów. Dotyczy to również planowanych kwot w budżecie, które zarówno w częściach opisowych jak i w załącznikach muszą być zbieżne. Poszczególne wydatki powinny być zestawione w sposób uporządkowany, zgrupowane poprawnie według określonych kryteriów i kwot. Nie istnieje zatem możliwość realizacji budżetu gminy w sposób zgodny z prawem, skoro inne kwoty planu wydatków wynikają z treści odrębnej uchwały, a inne z załącznika do uchwały. A zatem, aby uchwała budżetowa gminy mogła być wykonywana powinna określać, w jednym dokumencie, w sposób jednoznaczny prawidłowe wysokości parametrów będących dochodami i wydatkami oraz przychodami i rozchodami budżetu.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że Rada Gminy Sońsk naruszyła regulacje zawarte w powołanych na wstępie przepisach ustawy o samorządzie gminnym oraz o finansach publicznych, które mają charakter istotnego naruszenia prawa i przez to postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski