

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1668.)		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, ul. Światowida 77, 71-727 Szczecin		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego	☐ 2. związek międzygminny	☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów (w tym samorządowe osoby prawne)	☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie ich wykorzystania)	
Nazwa pełna		
GMINA KOBYŁANKA		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat	Gmina	Miejscowość
STARGARDZKI	KOBYŁANKA	KOBYŁANKA
Ulica	Nr domu	Nr lokalu
SZKOLNA	12	
Kod pocztowy	Poczta	
73-108	KOBYŁANKA	
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)		
Art. 233 w związku oraz art. 240 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022 poz. 1634, dalej: „UFP”) w związku z art. 18 ust. 2 pkt. 4 i art. 60 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., dalej „USG”).		
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))		
W trakcie roku budżetowego organ wykonawczy występuje z propozycjami zmian w uchwale budżetowej, przygotowując stosowne projekty uchwał i przedkładając je radzie gminy. Stałą praktyką radnych jest zgłaszanie i przegłosowywanie wniosków zmieniających te projekty w taki sposób, że są do nich wprowadzane nowe, nieujęte wcześniej w uchwale budżetowej zadania inwestycyjne. Limity wydatków przeznaczone na poszczególne zadania często nie są oparte o jakiekolwiek podstawy – radni nie dokonują rozeznania cenowego ani nie szacują potencjalnej wartości inwestycji w oparciu		

o aktualną sytuację na rynku, lecz wprowadzają dowolnie wymyśloną kwotę, najczęściej niewystarczającą do realizacji zadania. Zdarzają się również sytuacje, że rada gminy wprowadza do budżetu nowe jednoroczne inwestycje pod koniec roku budżetowego (październik, listopad), co powoduje, że organ wykonawczy fizycznie nie jest w stanie ich zrealizować.

Powyższe prowadzi do powstania wątpliwości co do zakresu kompetencji organu stanowiącego odnośnie wprowadzania zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy rada gminy może w trakcie roku budżetowego dokonywać zmian w budżecie, polegających na wprowadzaniu nowych zadań (zwłaszcza inwestycyjnych), jeżeli te zmiany nie wynikają z inicjatywy wójta?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

W ocenie wnioskodawcy organ stanowiący nie może wprowadzać nowych zadań do uchwalonego już budżetu, jeżeli te zadania nie zostały zaproponowane w projekcie uchwały o zmianach w budżecie przez organ wykonawczy. Stanowisko to wynika z interpretacji art. 60 ust. 2 pkt 4 USG w zw. z art. 233 pkt 3 UFP w zakresie ustrojowego podziału kompetencji pomiędzy organ wykonawczy i organ stanowiący gminy.

Zgodnie z art. 233 UFP inicjatywa w sprawie sporządzania projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym i o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Brzmienie przepisu art. 233 UFP określa kompetencję, która dotyczy etapu prac nad projektem uchwały budżetowej (uchwały o prowizorium budżetowym) i kompetencję, która przysługuje organowi wykonawczemu po uchwaleniu uchwały budżetowej.

Natomiast art. 18 ust. 2 pkt. 4 USG wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Z kolei zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 4 USG wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.

W trakcie wykonywania budżetu organ stanowiący gminy nie może dokonywać jego zmian z własnej inicjatywy, bo może to utrudnić albo uniemożliwić prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej przez organ wykonawczy, który ponosi odpowiedzialność z tego tytułu. Rada gminy może odnieść się do propozycji zmian w budżecie poprzez ich zaakceptowanie, odrzucenie lub zmianę – w ramach zakreślonych w uchwale budżetowej. Inicjatywa uchwałodawcza wójta co do zasady nie wiąże rady gminy w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanego aktu. Jednak należy odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian od dokonywania zmian w przedmiocie nieobjętym inicjatywą organu wykonawczego. Wprowadzenie nowego zadania, którego wcześniej nie było w budżecie, wykracza poza ten zakres, a jednocześnie obszar kompetencji organu stanowiącego – wynika bowiem z jego inicjatywy, a nie inicjatywy wójta. Przy

dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej.

Potwierdzeniem takiego stanowiska jest fakt, że art. 233 UFP odrębnie wskazuje na inicjatywę organu wykonawczego w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej i o zmianie uchwały budżetowej. Tym samym ustawodawca celowo rozróżnił i wyodrębnił dwa różne etapy – projekt budżetu i jego wykonywanie w trakcie roku budżetowego. W rezultacie tego nieprzypadkowego oddzielenia, w powiązaniu z art. 60 ust. 2 pkt 4 USG, należy przyjąć, że zakres dopuszczalnych zmian wprowadzanych przez organ stanowiący w obu sytuacjach jest różny.

Jeśli chodzi o projekt uchwały budżetowej, organ stanowiący może wprowadzić do niego zmiany z zachowaniem zasadniczego ograniczenia wynikającego z art. 240 ust. 2 UFP, tj. bez zgody organu wykonawczego nie może wprowadzić takich zmian, które powodują zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu j.s.t. Z przywołanego przepisu wynika, że organowi stanowiącemu ustawodawca przyznał szczególne uprawnienia do wprowadzania określonych w tych przepisach zmian wyłącznie i tylko w projekcie uchwały budżetowej. Uchwalając budżet, rada może skorzystać z szerokiego katalogu możliwych zmian w przedłożonym projekcie, np. rezygnacji z jednych zadań inwestycyjnych na rzecz innych, wprowadzenia całkiem nowych przedsięwzięć, dokonania przesunięć kwotowych pomiędzy poszczególnymi pozycjami w budżecie itp., o ile tylko zachowa rygor zawarty w art. 240 ust. 2 UFP.

Inna jest natomiast sytuacja w przypadku zmian uchwalonej już uchwały budżetowej w trakcie roku budżetowego. To organ wykonawczy ocenia, czy w świetle powstałego stanu faktycznego i możliwości ustawowych zachodzi konieczność zmiany uchwały budżetowej w toku jej wykonywania i w zależności od tej oceny podejmuje inicjatywę, przygotowując stosowny projekt uchwały zmieniającej. Tylko organ wykonawczy jest bowiem w stanie ocenić, czy sięgnięcie do tej instytucji jest konieczne. Jeżeli rada gminy, wykorzystując fakt przedłożenia projektu uchwały o zmianach w budżecie, dokonuje jego modyfikacji w całkowicie dowolnym zakresie i w taki sposób, że wprowadza całkowicie nowe zadania inwestycyjne nieuwjęte wcześniej w uchwale budżetowej – wkracza w ten sposób w kompetencje wójta, zadania te nie zostały bowiem przez niego zainicjowane, nie są jego propozycją. Gdyby przyjąć inne stanowisko, oznaczałoby to sprowadzenie pojęcia „inicjatywy” wójta, wynikającej z art. 60 ust. 2 pkt 4 USG, wyłącznie do czynności materialno-technicznej, polegającej na sporządzeniu projektu uchwały o zmianach w budżecie. Tymczasem to organ wykonawczy jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową j.s.t. i musi dysponować kompetencjami dotyczącymi jej planowania i realizacji. Kompetencji tych nie można przyznać innym ciałom, w tym organowi stanowiącemu.

Nie zamyka to radnym drogi do sygnalizowania organowi wykonawczemu potrzeby dokonania zmiany uchwały budżetowej. Aby zrealizować swoje propozycje w zakresie treści uchwały budżetowej, rada gminy może wystąpić do wójta, aby dokonał zmiany w zgłoszonym przez siebie projekcie zmiany uchwały budżetowej. Organ wykonawczy nie jest jednak związany takimi sugestiami, aczkolwiek powinien je rozważyć i ustosunkować się do nich, udzielając radnym stosownych wyjaśnień.

Źródła:

Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r. (II GSK 276/09)

Wyrok WSA w Krakowie z 18 lutego 2014 r. (I SA/Kr 1637/13)

Wyrok WSA w Krakowie z 9 października 2014 r. (I SA/Kr 1421/14)

Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 października 2021 r. (I SA/Op 437/21)

Glosa do wyroku NSA z dnia 29.09.2011 r. Sygn. II GKS 984/10

(Lex: komentarz praktyczny Cezary Kosikowski).

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
25.05.2023 r.	Julita Pilecka	

**Sprawdziłem pod względem
formalno-prawnym**

Sławomir Rycielski
adwokat

