Skarbnik
Miasta Kielce

URZĄD MIASTA KIELCE
ul. Rynek 1
SEKRETARIAT PREZYDENTA MIASTA
WPŁYNĘŁO
20 -07- 2021
4432/2021
GŁÓWNY SPECJALISTA
mgr Paulina Strojna

p. Przew. RM J. Karyś
SEKRETARZ MIASTA
Szczepan Skorupski

Kielce, 19.07.2021 r.

BK-I.300.51.2021

e-sod: ~~4440~~/2021

URZĄD MIASTA KIELCE
Biuro Rady Miasta
WPŁYNĘŁO
20 -07- 2021
Ilość zał.
L.dz.
znak spr.
GŁÓWNY SPECJALISTA
mgr Joanna Śliegienny

Szanowni Panowie Radni
Rady Miasta Kielce

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miasta Kielce
Jarosław Karyś

Pan
Szczepan Skorupski
Sekretarz
Miasta Kielce

W związku z powracającym tematem dotyczącym zgłaszania zmian w budżecie podzielonych na kilka odrębnych projektów uchwał, przez Radnych Rady Miasta Kielce, w załączeniu przekazuję opinię Biura Prawnego, znak KP-II.074.1755.2021.SS z dnia 12 lipca 2021r., dotyczącą możliwości oraz formy zgłaszania przez Radnych zmian do projektów uchwał zmieniających Wieloletnią Prognozę Finansową oraz budżet Miasta Kielce, w przypadku gdy projektodawca (Prezydent) nie zgadza się na wprowadzenie zmian w formie autopoprawki.

SKARBNIK MIASTA
Beata Pawłowska

Rynek 1
25-303 Kielce
tel. 41 36 76 108
www.um.kielce.pl

Urząd Miasta Kielce
Biuro Prawne

9-1, Zygmunt
2021 -07- 1

URZĄD MIASTA KIELCE
Wydział Budżetu i Księgowości
WPŁYNĘŁO
14 -07- 2021
L.dz. ..... Ilość zał. .....
Podpis osoby przyjmującej dokument
mgr Aleksandra Pędzich

Kielce, dnia 12.07.2021

KP-II.074.1755.2021.SS
E-nod: 14083/2021

Wydział Budżetu i Księgowości
w/m

W odpowiedzi na zapytanie przedstawione w piśmie z dnia 06 lipca 2021 r., znak: BK-I.300.51.2021, cyt: *„w jakiej formie Radni mogą zgłaszać zmiany do projektów uchwał, w przypadku gdy projektodawca (Prezydent) nie zgadza się na wprowadzenie zmian w formie autopoprawki" – dot. projektów uchwał zmieniających Wieloletnią Prognozę Finansową oraz budżet Miasta Kielce, oraz „wskazanie sposobu głosowania nad złożonymi na sesję Rady Miasta Kielce projektów uchwał zmieniających WPF oraz budżet Miasta Kielce, w przypadku kiedy Radny lub grupa Radnych nie zgadzają się na jakąkolwiek z proponowanych w projektach zmian"*, wyrażam następującą opinię:

W pierwszej kolejności pragnę zaznaczyć, iż podtrzymuję stanowisko zawarte w treści opinii z dnia 29 marca 2021 r., w przedmiocie możliwości oddziaływania Radnych Rady Miasta Kielce w zgłaszane przez Prezydenta Miasta Kielce propozycje zmian w budżecie. Niniejsza opinia niejako jest uzupełnieniem przedstawianego tam stanowiska, gdyż większość zagadnień dotyczących ewentualnej ingerencji Radnych, została już wyjaśniona. Jedynie gwoli uściślenia w/w problematyki, pragnę zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Zasady opracowywania projektów i uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, określają w szczególności przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305), zwanej dalej u.f.p., które w Dziale V Budżet, Wieloletnia prognoza finansowa i Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, 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 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 , ze zm.), zwanej dalej u.s.g., gdzie w art. 60 ust. 2 pkt 4 tejże ustawy przyznają prezydentowi wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy oraz art. 233 u.f.p., zgodnie z którym inicjatywa w sprawie zmian uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Jak słusznie zwróciła uwagę Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach w treści pisma z dnia 11 maja 2021 r., znak: WI.54.17.2021, *„w wykonaniu w/w zadania prezydent jest samodzielny, a rada gminy nie może na niego oddziaływać wiążąco, ograniczając jego kompetencje ustawowe w tym zakresie, np. poprzez proponowanie aby zmiany w budżecie były dzielone na odrębne projekty uchwał, według kryterium kwotowego czy tematycznego".*

Rynek 1
25-303 Kielce
tel. 41 36 76 240
www.um.kielce.pl

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 tych projektem. *„Wprowadzenie przez radę gminy zmiany nieobjętej inicjatywą wójta, musi być poprzedzone uzyskaniem jego akceptacji, aby nie naruszyć ustawowo zagwarantowanej kompetencji wójta dotyczącej wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej. Akceptacja powinna być wyrażona w sposób nie pozostawiający żadnych wątpliwości. Uchwalenie zmian w budżecie niezgodnie z projektem organu wykonawczego narusza art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zmiana uchwały budżetowej przez radę gminy, wykraczająca poza zakres projektu zmian wójta byłaby niezgodna z prawem, a w konsekwencji uchwała zmieniająca budżet byłaby uznana za nieważną w całości lub części na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g."(por. powołane powyżej stanowisko RIO w Kielcach z dnia 11 maja 2021 r.).*

Jak już uprzednio zostało zasygnalizowane w treści opinii z dnia 29 marca 2021 r. co do kwestii procedowania zmian dokonywanych w obowiązujących już uchwałach budżetowych j.s.t., tak w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i organów nadzoru, istnieją rozbieżności, które w konsekwencji powodują, że aktualnie „brak jest jednoznacznej i powszechnie obowiązującej wykładni prawnej w zakresie możliwości dokonywania zmian i poprawek przez radę gminy w zgłaszanych przez organ wykonawczy projektach uchwał dotyczących dokonywania zmian w obowiązującej uchwale budżetowej" (por. interpelacja posłów na Sejm RP nr 4888, nr 19625). W orzecznictwie i doktrynie zarysował się spór dotyczący granic kompetencji organu uchwałodawczego j.s.t. w w/w zakresie. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, które zostały szczegółowo opisane w opinii z dnia 29 marca 2021 r., zwrócić należy uwagę na dwa wyraźnie ukształtowane poglądy co do kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy co do podejmowania uchwał budżetowych, przez co należy rozumieć także uchwały dotyczące zmian w budżecie w trakcie roku. Pierwszy, który zakłada, że zasada wynikająca z treści art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. może ulec ograniczeniu tylko w zakresie wyraźnie przewidzianym przez ustawę (przepisem takim jest art. 240 ust. 2 u.f.p., który zakazuje dokonywania zmian zawartych w projekcie uchwały budżetowej propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych, ale jedynie w sposób, który prowadziłby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego. I drugi pogląd oparty na wąskim rozumieniu kompetencji uchwałodawczej rady gminy, zgodnie z którym organ stanowiący j.s.t., uchwalając zmiany do już uchwalonego budżetu, nie jest uprawniony do wprowadzania własnych poprawek do projektu uchwały zgłoszonego przez wójta, chyba , że wyraził on zgodę na propozycje rady. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, która analizowała przedstawiony wyżej problem i wyraziła zapatrywanie , cytując wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r. (sygn.. akt: II GSK 984/10), , że *„organ stanowiący samorządu terytorialnego (rada gminy) może dokonywać zmian w treści przedłożonej mu do uchwalenia uchwały budżetowej, co dotyczy również zmian w budżecie w ciągu roku, o ile nie powodują one zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetu".* Taki też nurt jest dominującym w najnowszym orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Jak zostało podniesione w opinii z dnia 29 marca 2021 r., trudno ocenić czy Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, która dokonuje oceny legalności dokonanych zmian w

uchwałach budżetowych Rady Miasta Kielce opowiada się za szerokim czy wąskim rozumieniem kompetencji uchwałodawczej rady gminy (w tym przypadku w zakresie własnych poprawek radnych do projektu zmian budżetu zgłoszonego przez Prezydenta Miasta). Przyjmując jednak linię orzeczniczą opartą na szerokim rozumieniu kompetencji rady gminy w tym zakresie, ograniczonej wyłącznie treścią pow. wyż. art. 240 ust. 2 u.f.p. uznać należałoby, że radni mogą w trakcie obrad sesji Rady Miasta Kielce wnosić pisemne poprawki zgodnie z treścią § 34 ust. 6 Statutu Miasta Kielce, z tym jednak zastrzeżeniem , że nie mogą one dotyczyć zmian nieobjętych projektem (np. dot. wprowadzenia do budżetu wydatków związanych z zadaniami, które nie mają umocowania w uchwalonym już budżecie albo które nie zostały przedstawione w projekcie zmian do tego budżetu).

Co się zaś tyczy cyt. „sposobu głosowania nad złożonymi na sesję Rady Miasta Kielce projektami uchwał zmieniających WPF oraz budżet Miasta Kielce, w przypadku gdy Radny lub grupa Radnych nie zgadzają się na jakąkolwiek z proponowanych w projektach zmian", zwrócić należy uwagę na zapis z § 44 ust. 7 Statutu Miasta Kielce z którego wynika, iż radny ma możliwość oddania głosu „za", „przeciw" lub „wstrzymuję się" od głosowania nad całością projektu uchwały. Jeżeli jednak radny nie zgadza się co do wprowadzenia określonych zmian przy uchwalaniu zmiany budżetu, może wnieść poprawkę na piśmie, na zasadach opisanych powyżej. Poprawka taka głosowana jest przed głosowaniem projektu uchwały, po czym następuje głosowanie projektu uchwały z uwzględnieniem przyjętej uprzednio poprawki.

Przedstawiony powyżej sposób procedowania związany ze zgłoszonymi przez radnych poprawkami do uchwały zmieniającej budżet, pozostaje aktualny przy założeniu, iż regionalna izba obrachunkowa pozytywnie oceniłaby uprawnienie radnych do wprowadzania własnych poprawek do projektu uchwały zmieniającej budżet zgłoszonego przez Prezydenta Miasta. Oceny takiego działania dokonywać będzie każdorazowo w trakcie badania legalności podjętych uchwał.

Niezależnie od powyższych regulacji prawnych, orzecznictwo sądowoadministracyjne 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 ten zauważył: *„warunkiem korzystania przez radę gminy z kompetencji do uchwalania i zmian budżetu jest jednak zachowanie procedury przewidującej określoną rolę organu wykonawczego"*. W ocenie tegoż 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 wprowadzić 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 nieobjętym inicjatywa organu wykonawczego. Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, że organ stanowiący uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzić 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"*.

W podobnych sprawach stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. W ocenie WSA w

Gorzowie *„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 WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 marca 2013 r., II SA/Go 520/13). W uzasadnieniu 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 w orzeczeniach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych. Przykładowo można wskazać uchwałę Kolegium RIO w Opolu nr 16/32/2018 z dnia 30 maja 2018 z dnia 30 maja 2018 r. Zdaniem tejże izby *„organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nie objętych projektem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia 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.. akt: 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 u.s.g. oraz z art. 233 pkt 3 u.f.p. uprawnieniu prezydenta do wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie zmian budżetu odpowiada ciążąca 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 graniach określonych przez art. 240 ust. 2 u.f.p., 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 korzystanie przez radę z tej kompetencji jest zachowanie norm z art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz z art. 233 u.f.p.". Podobnie wypowiedziało się Kolegium RIO w Łodzi w uchwale nr 25/104/2012 z dnia 23 lipca 2012 r.

mgr Sylwia Salata