

Uchwała Nr 18.120.2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 5 września 2017 roku

dotycząca wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną w części Uchwały Nr LIII/413/17 Rady Miasta Otwocka z dnia 2 sierpnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2017 rok

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:

§ 1

Wszczyzna postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną Uchwały Nr LIII/413/17 Rady Miasta Otwocka z dnia 2 sierpnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2017 rok, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 1 części normatywnej uchwały w zakresie wyrazów: *„Dokonyje się przesunięć w planie wydatków kwoty 3 392 458 zł, zgodnie z załącznikiem Nr 2 do uchwały”*
 - § 3 ust. 2 lit.a i b części normatywnej uchwały w zakresie wyrazów:
 - „a) bieżące w kwocie 154 820 267,91 zł*
 - b) majątkowe w kwocie 32 162 174,00 zł”*
 - Załącznika nr 4 pn. *„Plan wydatków majątkowych na 2017 rok”*;
- z powodu istotnego naruszenia art. 211 i art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.) oraz braku wewnętrznej spójności.

§ 2

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wzywa Radę Miasta Otwocka do naprawy uchwały we własnym zakresie w terminie do dnia 5 października 2017 roku, poprzez doprowadzenie jej do zgodności ze wskazanymi w § 1 przepisami prawa oraz do wewnętrznej spójności.

§ 3

O ile Rada Miasta Otwocka nie usunie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w sposób i w terminie określonym w § 2 uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie na posiedzeniu w dniu 10 października 2017 r. podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze, w trybie art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

W dniu 16 sierpnia 2017 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie doręczono przy piśmie przewodnim nr WBU.3021.26.2017 z dnia 9 sierpnia 2017 roku Prezydenta Miasta Otwocka, Uchwałę Nr LIII/413/17 Rady Miasta Otwocka z dnia 2 sierpnia 2017 rok w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2017 rok.

Niniejszą uchwałę przedłożono w trybie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2016 poz. 446 z późn. zm.), i jej treść została zbadana przez Kolegium Izby.

W wymienionym na wstępie piśmie Prezydent Miasta poinformował, że w związku z odmową podpisania przez Przewodniczącego Rady Miasta Otwocka uchwał podjętych na sesji nadzwyczajnej w dniu 2 sierpnia 2017 roku w załączeniu przekazuje m.in. niepodpisaną uchwałę Nr LIII/413/17 Rady Miasta Otwocka z dnia 2 sierpnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2017 rok.

W tym samym dniu, tj. 16 sierpnia 2017 r. wpłynęło do Izby pismo Przewodniczącego Rady Miasta Otwocka informujące, że cyt. „*Do dnia dzisiejszego tj. 10 sierpnia 2017 r., Prezydent Miasta Otwocka nie przekazał do Biura Rady Miasta Otwocka prawidłowo przygotowanych uchwał (projektów do podpisu)*”. Dotyczy to m.in. uchwały nr LIII/413/17 w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2017 rok.

Ponadto w dniu 5 września 2017 r. uczestniczący w posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciel Miasta Otwocka - Przewodniczący Rady Miasta potwierdził, że dokumenty, które otrzymał od organu wykonawczego do podpisu nie były zgodne z tym, co zostało podjęte przez Radę Miasta Otwocka na sesji w dniu 2 sierpnia 2017 roku.

W wyniku badania ww. uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

1) Rada Miasta dokonała zwiększenia w planie dochodów budżetu miasta i w planie wydatków o kwotę 42 000,00 zł.

Ponadto dokonała przesunięć w planie dochodów o kwotę 27 000,00 zł, jak również przesunięć w planie wydatków o kwotę **3 392 458 zł**, zgodnie z załącznikiem Nr 2 do uchwały. Wymienioną kwotę wskazano w treści uchwały **w § 2 ust. 1**.

Z załącznika Nr 2 wynika, że kwota przesunięć planu wydatków (zmniejszeń i zwiększeń) wynosi **3 383 306,00 zł**, a więc jest mniejsza o 9 152,00 zł niż kwota przesunięć planu wydatków wskazana w postanowieniu § 2 ust.1 treści uchwały. Brak jest zatem wewnętrznej spójności między § 2 ust. 1 treści uchwały a Załącznikiem Nr 2.

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 uchwałą budżetowa, która składa się z budżetu oraz załączników (ust. 4 i 5).

W świetle tych przepisów nie istnieje zatem możliwość realizacji budżetu gminy w sposób zgodny z prawem, skoro inne kwoty planu wydatków wynikają z treści uchwały budżetowej, a inne z załącznika do uchwały.

2) W § 3 ust. 2 treści uchwały Rada Miasta wskazała, iż planowana kwota wydatków (po zmianach) wynosi 186 982 441,91 zł w tym:

a) wydatki bieżące w kwocie **154 820 267,91** zł, a

b) majątkowe w kwocie **32 162 174,00** zł

Z podjętych do dnia 2 sierpnia 2017 roku, tj. do dnia podjęcia badanej uchwały, uchwał Rady Miasta Otwocka i zarządzeń Prezydenta Miasta Otwocka wynika, że kwota planu wydatków bieżących jest o 1 095 400,00 zł niższa niż wskazano w § 3 ust. 2 lit.a uchwały i wynosi 153 724 867,91 zł, zaś planowana kwota wydatków majątkowych jest wyższa o tę samą kwotę, tj. 1 095 400,00 zł i wynosi 33 257 574,00 zł.

Organ nadzoru wskazuje więc na nieprawidłowo ustaloną przez Radę Miasta kwotę planowanych wydatków bieżących i wydatków majątkowych, co w sposób istotny narusza art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych.

A w świetle art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (jak wskazano wcześniej) budżet j.s.t. jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Stosownie do ust. 4 tego artykułu podstawą gospodarki finansowej j.s.t. w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. A zatem uchwała budżetowa gminy powinna określać w sposób jednoznaczny prawidłowe wysokości parametrów będących dochodami i wydatkami oraz przychodami i rozchodami budżetu.

3) Kolegium Izby zwraca również uwagę na istotne rozbieżności między Załącznikiem Nr 2 zawierającym zmniejszenia i zwiększenia planowanych wydatków dokonanych przez Radę w przedmiotowej uchwale, a załącznikiem Nr 4 pn. *„Plan wydatków majątkowych na 2017 rok”*.

I tak w Załączniku Nr 4 nie ujęte są następujące wydatki majątkowe, które zawarte są w załączniku Nr 2:

- *„wykonanie projektu budowy ulicy Kreciej na odcinku od posesji 69 do skrzyżowania z ulicą Majową”* w kwocie 20 000,00 zł – nowe zadanie
- zwiększenie o kwotę 100 000,00 zł zadania inwestycyjnego pn. *„projekt i budowa miejsc parkingowych przy Kościele Miłosierdzia Bożego w Otwocku”*

– zmniejszenie o kwotę 20 000,00 zł zadania inwestycyjnego pn. „aktualizacja dokumentacji projektowo - kosztorysowej i budowa ul. Laskowej na odcinku od ul. Majowej do drogi projektowanej”.

Powyższe wydatki ujęte są w rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne”

– zwiększenie o łączną kwotę 375 624,00 zł zadania inwestycyjnego pn. „poprawa bezpieczeństwa przejść dla pieszych na drogach powiatowych (rozdział 60014 „Drogi publiczne powiatowe”), podczas gdy w Załączniku Nr 4 dokonano zmniejszenia kwoty wydatku dotyczącego tego zadania o kwotę 619 776,00 zł, co nie ma odzwierciedlenia w Załączniku Nr 2, jako że w załączniku Nr 2 ujęta jest kwota - 719 776,00 zł oraz kwota – 1 095 400,00 zł.

Brak spójności pomiędzy Załącznikiem Nr 2 a Nr 4 narusza w sposób rażący nie tylko wskazany wyżej przepis art. 211 i art. 212 ustawy o finansach publicznych, ale również § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiący, iż przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 t.j.)

Organ nadzoru zauważa, że inicjatywę w sprawie zmian badanej uchwały złożył, stosownie do art. 233 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy. Po czym Rada Miasta dokonała zmian w stosunku do zaproponowanych przez Prezydenta Miasta wydatków budżetowych, które to zmiany mieszczą się w granicach wynikających z dyspozycji art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, albowiem nie powodują zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetu j.s.t.

Należy nadmienić, że ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) stanowi, że organami gminy są rada gminy i wójt gminy. Przy czym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym, natomiast wójt gminy jest organem wykonawczym. Z art. 18 ust. 2 pkt 4 tej ustawy wynika, że uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Dalsze przepisy określające kształt uchwały budżetowej oraz możliwość wprowadzania zmian w tej uchwale wynikają z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Unormowania te rozdzielają w wyraźny sposób kompetencje organu stanowiącego i organu wykonawczego w zakresie podjęcia oraz wprowadzania zmian do już podjętej uchwały budżetowej.

Wyłączna kompetencja w zakresie inicjatywy uchwałodawczej o zmianie uchwały budżetowej należy do organu wykonawczego - wójta gminy, natomiast prawo do podejmowania uchwał w sprawie uchwalania budżetu i jego zmian należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, tzn. żaden inny organ nie może rady gminy w tym zastąpić.

Co do zakresu zmian w uchwale budżetowej podejmowanych przez rady gmin to należy stwierdzić, iż orzecznictwo w tym zakresie nie jest jednolite.

Kolegium RIO podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyrokach: NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13, NSA z dnia

16 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 224/10, NSA 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, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony w kształtowaniu treści uchwały budżetowej, w tym także zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego — tylko w takim zakresie, jaki wynika wyraźnie z treści art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Organ nadzoru zauważa, że w sprawie znajdujących się w obrocie prawnym, a nie podpisanych uchwał wypowiedział się NSA w wyroku sygn. akt. II GSK 1137/10 z dnia 16 listopada 2011 r. NSA stwierdził, że należy odróżnić podjęcie uchwały (jej uchwalenie) od jej podpisania przez Przewodniczącego Rady. Czynność podpisania uchwały następuje zawsze po uchwaleniu uchwały. Zatem uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały. Przyjęte projekty stają się uchwałami po przeprowadzeniu głosowania oraz ogłoszeniu wyników. Na fakt uchwalenia budżetu nie ma zatem wpływu okoliczność podpisania (niepodpisania) uchwały przez Przewodniczącego Rady.

Kolegium RIO w Warszawie w całości podziela stanowisko Sądu w tej sprawie.

Na fakt, iż uchwała Rady Miasta Otwocka znajduje się w obrocie prawnym, nie ma wpływu brak podpisu Przewodniczącego Rady.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski