

OPINIA PRAWNA

Sporządzona przez:

radcę prawnego Szymona Wojnarskiego dla Powiatu Oświęcimskiego na wniosek Przewodniczącego Rady Powiatu w Oświęcimiu Pana Kazimierza Homy

Dotycząca:

Możliwości wprowadzenia przez radę powiatu zmian do treści projektów uchwał w sprawie zmiany uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej

Podstawa prawna:

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U.2022 poz.1634 z późn. zm.) – zwana dalej u.f.p.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowych (t.j. Dz.2022 poz. 1634 z późn. zm.) – zwana dalej u.s.p.

Uchwała Nr LII/468/2018 Rady Powiatu w Oświęcimiu z dnia 17 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Oświęcimskiego – zwana dalej Statutem

Stan faktyczny.

Podczas obrad sesji Rady Powiatu w Oświęcimiu w trakcie procedowania projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej Powiatu Oświęcimskiego na rok 2023 jeden z radnych zgłosił wniosek w sprawie zmiany tego projektu polegającej na wykreśleniu z projektu uchwały budżetowej jednego z zadań tam przewidzianych. Proponowana zmiana dotyczyła więc zmniejszenia wydatków Powiatu Oświęcimskiego.

Analogiczna sytuacja miała miejsce przy procedowaniu projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Oświęcimskiego.

Zmiany do projektu uchwały budżetowej.

Zgodnie z art. 233 u.f.p.: „*Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały:*

1) budżetowej,

2) o prowizorium budżetowym,

3) o zmianie uchwały budżetowej

- przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.”.

Powyższy przepis wyraźnie rozróżnia trzy rodzaje projektów uchwał, w stosunku do których wprowadzono ustawowe ograniczenie prawa podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza. Ustawodawca celowo w niniejszym przepisie rozróżnia projekt uchwały budżetowej oraz projekt uchwały o zmianie uchwały budżetowej. Jest to o tyle istotne, gdyż przepisy u.f.p. określają stosowny tryb jedynie dla procedowania projektu uchwały budżetowej, przewidując w nim określone terminy oraz opinię regionalnej izby obrachunkowej a także przewidują uchwalenie przez organ stanowiący uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Powyższe ograniczenia nie dotyczą już jednak procedowania projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, co moim zdaniem przesądza o odrębności obu trybów.

Odrębność trybu procedowania nad projektem uchwały budżetowej od trybu procedowania nad projektem w sprawie zmiany uchwały budżetowej przejawia się także w treści art. 240 ust. 2 u.f.p.

Zgodnie w ww. przepisem: „*Bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej (podkr. S.W.) jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.*”. Z tak skonstruowanego przepisu a contrario wynika, że organ stanowiący może wprowadzić wszelkie zmiany do projektu uchwały budżetowej bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że proponowane zmiany nie będą powodować zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie nie wpłyną na zwiększenie deficytu budżetu jednostki. Przepis ten stanowi zatem wyjątek od art. 233 pkt 1) u.f.p. Dotyczy on jednak wyłącznie trybu procedowania projektu uchwały budżetowej.

Dla procedowania projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej brak jest przepisu analogicznego z art. 240 ust. 2 u.f.p.

W doktrynie i orzecznictwie sądowo-administracyjnym na tym tle dochodzi do rozbieżności poglądów wynikających z interpretacji art. 240 ust. 2 u.f.p. Część autorów i wyroków stosuje w stosunku do art. 240 ust. 2 u.f.p. wykładnię rozszerzającą i stosuje ww. przepis także do trybu procedowania projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, traktując uchwały o zmianie uchwały budżetowej w sposób tożsamy z samą uchwałą budżetową¹.

Pogląd ten jest jednak moim zdaniem nieuzasadniony².

Po pierwsze gdyby intencją ustawodawcy było jednakowe traktowanie trybu procedowania projektu uchwały budżetowej z procedowaniem projektu o zmianie uchwały budżetowej, to w art. 233 u.f.p. nie byłoby konieczności zastrzegania wprost inicjatywy uchwałodawczej w zakresie projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej.

Po drugie art. 240 ust. 2 u.f.p. jest przepisem wyjątkowym, a tego rodzaju przepisy nie mogą być wykładane w sposób rozszerzający.

Po trzecie rozszerzająca wykładnia art. 240 ust. 2 u.f.p. w sposób w jaki umożliwia zastosowanie go do trybu procedowania projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej stoi w oczywistej sprzeczności z treścią art. 60 ust. 2 pkt 4) u.s.p., który stanowi, że: „*Zarządowi powiatu przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie powiatu;*”.

A zatem wszelkie propozycje zmian do projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej zgłaszane przez podmioty inne niż zarząd powiatu (radni, kluby radnych, komisje rady), muszą mieć aprobatę organu wykonawczego, co formalnie z uwagi na art. 60 ust. 2 pkt 4) u.s.p. oznacza, że akceptacja propozycji takich zmian przez zarząd powiatu będzie autopoprawką organu wykonawczego do projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej. Podejmowanie przez radę powiatu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej o treści odmiennej od projektu

¹ Por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. II GSK 82/07 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11.06.2014 r., sygn. I SA/OI 441/14 – wszystkie wyroki sądów administracyjnych opublikowane są na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

² Por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 276/09; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. I SA/Bk 554/08; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2006 r., sygn. I SA/Łd 1544/06, uchwałę Kolegium RIO w Łodzi z 14.08.2008 r., sygn. 25/102/2008; uchwałę Kolegium RIO w Krakowie z 21.05.2014 r., sygn. KI-411/144/14,

zgłoszonego przez zarząd powiatu i bez akceptacji zmiany projektu przez organ wykonawczy jest sprzeczne z prawem.

Natomiast zgodnie z art. 240 ust. 2 u.f.p. organ stanowiący bez zgody organu wykonawczego może procedować zmiany do projektu uchwały budżetowej zgłaszane przez podmioty niebędące organem wykonawczym (radni, kluby radnych, komisje rady), jeżeli proponowane zmiany nie powodują zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwnym wypadku propozycja zmiany projektu uchwały budżetowej wymagać będzie zgody zarządu powiatu, a jej wyrażenie z formalnie stanowić będzie autopoprawkę do projektu uchwały budżetowej.

Na marginesie należy zauważyć, że propozycje zmian do projektów zarówno uchwały budżetowej, jak i zmiany uchwały budżetowej winny wskazywać skutki finansowe zmiany i ewentualne źródła ich pokrycia. Bez powyższych elementów rada powiatu nie będzie mogła ocenić czy zmiana do budżetu nie narusza art. 240 ust. 2 u.f.p., a co za tym idzie czy zmiana taka nie wymaga zgody zarządu powiatu. Analogicznie sprawa wygląda w sytuacji propozycji zmian do projektu w sprawie zmiany uchwały budżetowej, gdyż bez ustalenia skutków finansowych zmiany i ewentualnych źródeł ich pokrycia zarząd powiatu nie będzie w stanie merytorycznie ustosunkować się do propozycji. Zgodnie z § 27 ust. 2 Statutu: *„Do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności: wskazanie potrzeby jej podjęcia, oczekiwane skutki społeczne oraz skutki finansowe uchwały i źródła ich pokrycia.”*. Wszelkie zmiany do projektu uchwały, które mogłyby wpłynąć na skutki finansowe i źródła ich pokrycia, winny spełniać wymóg ww. przepisu.

Zmiany do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Zgodnie z art. 230 ust. 1 u.f.p.: *„Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.”*. Przepis ten także wyszczególnia dwa rodzaje projektów uchwał, tj. projekt uchwały w sprawie w.p.f. oraz projekt uchwały w sprawie zmiany w.p.f.

Biorąc pod uwagę fakt, że wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego muszą być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów i długu, co wynika z treści art. 229 u.f.p., to każda zmiana uchwały budżetowej powoduje konieczność podjęcia uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej.

Z powyższego względu celem odformalizowania procedury dotyczącej prowadzenia gospodarki finansowej art. 232 ust. 1 u.f.p. stanowi, że: *„Zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego.”*. A zatem w projektach zmian do w.p.f. dokonywanych w ciągu roku budżetowego do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy zatem jedynie kwestia zmian ww. parametrów finansowych, na skutek zmiany zakresu wykonywania przedsięwzięcia lub wstrzymania jego wykonania (art. 231 ust. 1 u.f.p.), przy czym organ wykonawczy w dalszym ciągu zachowuje w tej materii wyłączną inicjatywę uchwałodawczą. Propozycje zmian w tej materii zgłaszane przez podmioty inne niż zarząd powiatu (radni, kluby radnych, komisje rady) muszą być akceptowane przez organ wykonawczy i formalnie winny być wprowadzane jako autopoprawki zarządu powiatu, analogiczne jak w przypadku zgłaszania propozycji zmian do projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej.

Podejmowanie przez radę powiatu uchwały w sprawie zmiany w.p.f. o treści odmiennej od projektu zgłoszonego przez zarząd powiatu i bez akceptacji zmiany projektu przez organ wykonawczy jest sprzeczne z art. 230 ust. 1 u.f.p.³

Z uwagi na charakter kroczący uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, merytorycznie każda uchwała w tej materii, za wyjątkiem pierwszej z 2011 r., jest de facto uchwałą zmieniającą. Ustawodawca jednak wyraźnie rozróżnia tryb procedowania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej uchwalanej wraz z projektem uchwały budżetowej na nowy rok budżetowy przewidując dla tych projektów obowiązek opinii regionalnej izby obrachunkowej, od projektów w sprawie zmian w.p.f. uchwalanych w trakcie roku budżetowego. Z tego względu w praktyce wraz z nową uchwałą budżetową na dany rok, proceduje się z formalnego punktu widzenia „nową” uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, choć jest ona merytorycznie kontynuacją wieloletniej polityki finansowej jednostki. Podkreślić też trzeba fakt, że charakter projektu uchwały w sprawie w.p.f. podejmowanej wraz z projektem nowej uchwały budżetowej jest inny od projektów w sprawie zmian w.p.f. podejmowanych w trakcie roku budżetowego, gdyż te ostatnie są niejako wtórne w stosunku do podejmowanych zmian w uchwale budżetowej, czego absolutnie nie można powiedzieć o projekcie uchwały w sprawie w.p.f. podejmowanej wraz z projektem nowej uchwały budżetowej.

Z powyższego też względu biorąc pod uwagę pewnego rodzaju sprzężenie zarówno projektu uchwały w sprawie uchwalenia nowego budżetu, z podejmowaną z nią uchwałą w sprawie w.p.f., należy przyjąć, że organ stanowiący wobec możliwości wprowadzania zmian wbrew organowi wykonawczemu do projektu uchwały budżetowej na podstawie art. 240 ust. 2 u.f.p., może także na tej samej zasadzie wprowadzać zmiany do projektu uchwały w sprawie w.p.f. podejmowanej wraz z projektem uchwały budżetowej. W przeciwnym razie mogłoby dojść do istotnych rozbieżności pomiędzy oboma uchwałami, co byłoby niezgodne z art. 229 u.f.p.

Reasumując, zgłoszenie zmian do projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej oraz zmian do projektu uchwały w sprawie zmian w.p.f. przez radnych wymagało akceptacji zarządu powiatu i procedowanie przez radę powiatu uchwał z uwzględnieniem takich zmian na które zarząd powiatu nie wyraził zgody byłoby sprzeczne z prawem.


RADCA PRAWNY
Szymon Wojnarski

³ Por. Uchwałę Kolegium RIO w Krakowie z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. KI-411/157/14, Uchwałę Kolegium RIO w Katowicach z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. 226/XIII/2014, Uchwałę Kolegium RIO w Opolu z dnia 7 kwietnia 2014 r., sygn. 9/16/2014