

# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

## Uchwała nr 7/9/2014

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu  
z dnia 19 marca 2014 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

### o r z e k a n i e w a ż n o ś ć

uchwały nr XLIX/570/14 Rady Miasta Kędzierzyn - Koźle z dnia 11 lutego 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej z powodu naruszenia art. 230 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

### U z a s a d n i e n i e

W dniu 18 lutego 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przesłano uchwałę nr XLIX/570/14 Rady Miasta Kędzierzyn - Koźle z dnia 11 lutego 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej. Powołując w podstawie prawnej m.in. art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Rada uchwaliła zmiany wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1 do uchwały) oraz dokonała zmiany wykazu przedsięwzięć planowanych do realizacji przez Gminę (załącznik nr 2 do uchwały).

Pismem nr Or.0711.5.2014 z dnia 27 lutego br., skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, Prezydent Miasta Kędzierzyn - Koźle zawiadomił o podjęciu przez Radę Miasta Kędzierzyn - Koźle, z naruszeniem przepisów art. 230 ust. 1 i art. 233 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, następujących uchwał:

- nr XLIX/569/14 z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na rok 2014,
- nr XLIX/570/14 z dnia 11 lutego 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

W uzasadnieniu Prezydent podniósł m.in., że w debacie nad projektami uchwał jeden z radnych złożył na piśmie na ręce przewodniczącego Rady Miasta „Wniosek do wprowadzenia zmian do złożonego projektu w sprawie zmian w budżecie miasta na rok 2014.” Wniosek ten zawierał propozycje wprowadzenia zarówno do budżetu miasta jak i do wieloletniej prognozy finansowej zmian nieobjętych opracowanymi i przedłożonymi Radzie Miasta przez Prezydenta Miasta projektami uchwał. Mimo że Prezydent Miasta nie wyraził zgody na wprowadzenie do budżetu miasta i do wieloletniej prognozy finansowej zmian proponowanych we wniosku radnego, Rada Miasta w jednym głosowaniu nad całością tego wniosku przyjęła go, a następnie podjęła ww. uchwały. Zdaniem Prezydenta, uchwały podjęto z naruszeniem przepisów art. 230 ust. 1 i art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ponieważ zmiany zostały zaprojektowane przez kogo innego niż Prezydenta Miasta, na które to zmiany Prezydent Miasta zgody nie wyraził.

Jak wynika z treści dołączonego do pisma wniosku radnego, do złożonego przez Prezydenta projektu w sprawie zmian w budżecie na rok 2014 wprowadzono następujące zmiany:

- I. Zmniejsza się przychody w § 952 przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym o kwotę : 6.000.000,00 zł.
- II. Zmniejsza się wydatki na realizację zadań na łączną kwotę 6.000.000.00 zł, w tym:
  1. PT przebudowy ul. Filipa Pieli - 100.000,00 zł.
  2. PT przebudowy ul. Sucharskiego - 85.000,00 zł.
  3. PT przebudowy ul. Przodowników Pracy - 36.000,00 zł.
  4. PT budowy drogi dojazdowej do posesji Przyjaźni - 25.000,00zł.
  5. PT przebudowy ul. Bolesława Śmiałego, ul. Kazimierza Wielkiego, ul. Władysława Łokietka, ul. Leszka Białego - 120.000,00 zł.
  6. Przebudowa i rozbudowa Al. Jana Pawła II o ul. Kozielskiej - 2.525.615,00 zł.
  7. Budowa boisk w ramach zadania : Budowa placu zabaw przy ul. Kołłątaja - 300.000,00 zł.
  8. Oświetlenie Parku Miejskiego w Sławięcicach - 320.000,00 zł.
  9. Wykonanie ogrodzenia placu zabaw i boiska przy ul. Gajowej - 50.000,00 zł.
  10. Zagospodarowanie zdegradowanego kompleksu sportowo-rekreacyjnego Kłodnica w Kędzierzynie-Koźlu poprzez utworzenie Parku Edukacyjnego - 2.438.385,00 zł
- III. Zmienia się nazwę zadania :
  1. PT i przebudowa ul. Tuwima - 56.000,00 zł w 2014 roku i 3.200.000,00 zł w latach 2015 - 2017.
  2. PT i przebudowa ul. Limanowskiego -32.000,00 zł w 2014 roku i 320.000,00 zł w roku 2015.
  3. PT i przebudowa ul. Spokojnej na os. Kuźniczka - 98.000,00 zł w 2014 roku i 800.000,00 zł w latach 2014-2016.
  4. Dokumentacja projektowa i budowa sali gimnastycznej oraz Miasteczka Ruchu Drogowego przy Zespole Szkolno - Przedszkolnym Nr 1 w Cisowej - 300.000,00 zł w 2014 roku i 3.200.000,00 zł w latach 2015-2016,wniosując równocześnie o ich ujęcie w uchwale w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej.

Na posiedzenie Kolegium stawili się przedstawiciele prawidłowo zawiadomionej gminy, którzy podtrzymali stanowisko Prezydenta, zawarte w ww. piśmie.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Przepisy prawa nie definiują pojęcia inicjatywy prawodawczej, jednakże zagadnienie to jest szeroko omówione w orzecznictwie dotyczącym procesu prawotwórstwa, jak i w doktrynie opisującej wskazane zagadnienie. Inicjatywa uchwałodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Realizacja inicjatywy uchwałodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej uchwały w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania jakichkolwiek zmian. Treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu wniosków (poprawek) nie może iść tak daleko, że jest to w istocie projekt „innego” podmiotu (por. wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK 99/2/23, wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 04/3/21).

W ocenie Kolegium RIO w Opolu, wyłączne prawo inicjatywy uchwałodawczej oznacza w szczególności, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać własnych dowolnych poprawek w kwestiach nieobjętych tym projektem. Działanie wykraczające poza wskazaną inicjatywę stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa. Przyjęcie stanowiska, iż w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, organ stanowiący uzyskałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały, prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie inicjatywy uchwałodawczej. Działanie przez radę gminy w zakresie norm kompetencyjnych wyznaczonych przepisami prawa jest spełnione jedynie przy zachowaniu kompetencji organu wykonawczego co do inicjatywy uchwałodawczej. Naruszenie tej zasady powoduje brak przesłanki pozytywnej do działania, a zatem brak kompetencji.

Na sesji w dniu 11 lutego 2014 r. Rada Miasta Kędzierzyn – Koźle podjęła m.in. uchwałę XLIX/569/14 w sprawie zmian w budżecie miasta na rok 2014, polegających na:

- zwiększeniu przychodów o kwotę 3.804.921,06 zł,
- zwiększeniu wydatków o kwotę 3.804.921,06 zł,
- zmianie w „Wykazie zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w 2014 r.” (zał. nr 8), polegającej na:
  - wprowadzeniu nowych zadań,
  - zwiększeniu wydatków niektórych istniejących zadań.

W konsekwencji podjęcia przez Radę Miasta Kędzierzyn – Koźle uchwały nr XLIX/569/14 było podjęcie uchwały nr XLIX/570/14 Rady Miasta Kędzierzyn - Koźle z dnia 11 lutego 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej.

Badając w trybie nadzoru uchwałę nr XLIX/569/14, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu stwierdziło naruszenie przez Radę Miasta Kędzierzyn – Koźle art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez wadliwe uznanie przez ten organ posiadania kompetencji do dokonania zmian w uchwalonym budżecie bez inicjatywy w tym zakresie organu wykonawczego gminy (uchwała nr 7/8/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 19 marca 2014 r.).

W zakresie wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego do sporządzenia projektu uchwały, brzmienie art. 230 ust.1 oraz art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jest identyczne .

Wynikającym z art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych uprawnieniu wójta do wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie zmian wieloletniej prognozy finansowej 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 wójta podlegają ograniczeniom wynikającym z istoty pojęcia inicjatywy w zakresie stanowienia prawa. Granicami możliwych zmian jest zatem zakres treściowy projektu. W przypadku uchwalania zmian wieloletniej prognozy finansowej rada gminy może wprowadzać zmiany konieczne ze względu na poprawność czy efektywność regulacji proponowanej przez wójta. Będą to zatem zmiany formalne, służące udoskonaleniu czy modyfikacji projektu wójta, ale zawsze w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem założenia organu wykonawczego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu stwierdza, że uchwalenie przez Radę Miasta Kędzierzyn - Koźle uchwały nr XLIX/570/14 Rady Miasta Kędzierzyn - Koźle z dnia 11 lutego 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniej zawierającej zmiany, których nie zaakceptował Prezydent Miasta, stanowi istotne naruszenie art. 230 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, stąd należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje - na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

***Przewodniczący Kolegium***