

UCHWAŁA NR XVII.86.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 czerwca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XI/89/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XI/89/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej
- w części obejmującej:
 - § 5 ust. 1. (nieoznaczony numerycznie) zdanie 2 w brzmieniu: „Źródłem sfinansowania proponowanego wydatku nie może być rezerwa ogólna lub rezerwa celowa nie odpowiadająca wnioskowanemu wydatkowi.”;
 - § 5 ust. 1. (ze wskazaniem, jak w tiret poprzedzającym) zdanie 3 w zakresie sformułowania: „zmniejszyć nadwyżki na spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach wcześniejszych lub”;
 - § 5 ust. 4 w zakresie sformułowania: „Wnioski o zmianę w projekcie uchwały budżetowej oraz”;
 - § 7 pkt 6 w zakresie sformułowania : „(z autopoprawkami)”.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/89/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, przedłożona Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 29 maja 2025 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Wymieniona uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami cyt. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), przekazującymi do wyłącznej kompetencji rady uchwalenie budżetu. Wątpliwości te wynikały z niejednoznacznych postanowień § 5-7 uchwały i dotyczyły poszanowania prawa radnych do wnoszenia propozycji poprawek do projektu uchwały budżetowej oraz zakresu tych poprawek, dyskusowania o nich na sesji i poddania ich pod głosowanie. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy, który na prośbę jednostki został przesunięty.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę w dniu 25 czerwca 2025 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyła przedstawicielka jednostki – Skarbnik Powiatu, a Przewodniczący Rady Powiatu w Gryfinie, w obszernym piśmie z dnia 17 czerwca 2025 r. (znak pisma: EK.410.1.2025), ustosunkowując się do meritum sprawy, stwierdził, że uchwała została przyjęta przez radnych jednomyślnie i nie ogranicza wykonywania mandatu radnego, co – w wyniku wezwania do wyjaśnienia poszczególnych kwestii – uzupełnił o stwierdzenie, że radni mają nieograniczone prawo wnoszenia propozycji zmian do projektu budżetu. Ponadto Pani Skarbnik w czasie posiedzenia Kolegium podniosła, że badana uchwała nie wyklucza postanowień statutu, w konsekwencji czego każdy z radnych może w dowolnym czasie – nawet ustnie na sesji budżetowej – zgłosić propozycję zmian do projektu budżetu, zwracając się do Przewodniczącego Rady.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XI/89/2025 Rady Powiatu W Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej w sposób istotny narusza przepisy art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zastrzegające do wyłącznej właściwości rady uchwalanie budżetu, co implikuje stwierdzenie jej nieważności w części objętej sentencją niniejszej uchwały. Pierwszy z powołanych przepisów, tj. art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowi wprost, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie budżetu, natomiast z kolejnego przepisu – art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że radzie powiatu przysługuje generalne prawo dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej, z wyjątkiem zwiększenia deficytu, na co wymagana jest zgoda zarządu. Brzmienie zapisów uchwały wskazanych numerycznie we wszczęciu postępowania nadzorczego, jako budzące wątpliwości, jest następujące:

§ 5. Stałe Komisje Rady lub kluby radnych proponując zmniejszenie dochodów, wprowadzenie nowego wydatku lub zwiększenie wydatku przewidzianego w projekcie uchwały budżetowej, zobowiązane są wskazać źródło jego sfinansowania. Źródłem sfinansowania proponowanego wydatku nie może być rezerwa ogólna lub rezerwa celowa nie odpowiadająca wnioskowanemu wydatkowi. Proponowana zmiana planu dochodów lub wydatków nie może zmniejszyć nadwyżki na spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach wcześniejszych lub zwiększyć deficytu z zastrzeżeniem § 5 ust. 3.

2. Zgłaszając nowy wydatek wnioskodawca winien określić nazwę i cel zadania projektu lub programu, jego krótką charakterystykę, szczegółowe uzasadnienie realizacji, a także szacunkowy koszt zadania oraz przewidywane skutki finansowe w latach następnych.

3. W przypadku gdy z ustaleń prac nad projektem uchwały budżetowej wynika konieczność zwiększenia deficytu budżetu dla jego wprowadzenia niezbędna jest zgoda Zarządu Powiatu.

4. Wnioski o zmianę w projekcie uchwały budżetowej oraz opinie Stałych Komisji Rady należy przedłożyć na piśmie Zarządowi Powiatu w terminie do 10 grudnia.

§ 6. Zarząd Powiatu po zapoznaniu się z opiniami Stałych Komisji Rady oraz wnioskami o zmianę w projekcie uchwały budżetowej w terminie 7 dni przed sesją budżetową przedkłada radnym wykaz ewentualnych poprawek do projektu uchwały budżetowej.

§ 7. Porządek obrad sesji Rady, na której uchwalany jest budżet winien obejmować następujące punkty:

1) odczytanie projektu uchwały budżetowej,

- 2) przedstawienie opinii oraz wniosków Stałych Komisji Rady i klubów radnych,
- 3) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- 4) przedstawienie stanowiska Zarządu Powiatu w sprawie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej i wniosków radnych,
- 5) dyskusja nad wniesionymi poprawkami i ich przegłosowanie,
- 6) głosowanie nad przyjęciem uchwały budżetowej (z autopoprawkami).

Zdaniem Kolegium, z przytoczonych postanowień uchwały wynika ograniczenie ustawowo przewidzianej, wyłącznej kompetencji Rady Powiatu do uchwalania budżetu. W pierwszym (nieoznaczonym numerycznie) ustępie § 5 wyraźnie wykluczone zostało prawo zgłaszania propozycji (wniosku) zmniejszenia zaprojektowanej rezerwy ogólnej lub rezerwy celowej, nieodpowiadającej wnioskowanemu wydatkowi, a także zmniejszenia nadwyżki przeznaczonej na spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach wcześniejszych. Takiego ograniczenia organu stanowiącego nie przewiduje ustawa, toteż statuowanie pozaustawowych ograniczeń kompetencji rady do uchwalania budżetu, w szczególności w drodze ograniczenia zakresu poprawek wnioskowanych w toku prac nad budżetem przez specjalistyczne komisje rady i pracujące gremialnie kluby radnych, ocenić należy jako istotne naruszenie prawa. W świetle powołanych przepisów nie znajduje bowiem podstaw wyłączenie a priori możliwości zmniejszenia przez Radę w toku uchwalania budżetu rezerwy ogólnej, gdyż może ona zostać zaprojektowana przez Zarząd Powiatu w wyższej niż minimalna wysokości, jak również nie znajduje podstaw wykluczenie zmiany zaprojektowanej przez Zarząd rezerwy celowej, gdyż radni mogą nie zaakceptować zadania, na sfinansowanie którego została ona zaprojektowana, czy też wykluczenie możliwości zmniejszenia nadwyżki na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, gdyż radni mogą zdecydować o spłacie zobowiązań z innych środków, np. pożyczki lub kredytu.

Kolejną kwestię ograniczającą prawo Rady do ustalenia ostatecznego kształtu budżetu, stanowi, wynikające z pkt 5 porządku obrad sesji budżetowej, ustalonego w § 7 uchwały, poddanie pod dyskusję i głosowanie jedynie „wniesionych poprawek”. Termin ten oznacza poprawki zgłoszone przez komisje i kluby, które zostały zaakceptowane przez Zarząd, co wynika z zestawienia ww. punktu z odmienną terminologią punktu poprzedzającego, określającego kwestie przedstawiane na sesji przez Zarząd, a także z treścią § 6, przewidującego przedłożenie radnym przez Zarząd przed sesją budżetową wykazu ewentualnych poprawek (lub informacji o nieuwzględnionych przez Zarząd wnioskach komisji i klubów, co przewidziane zostało alternatywnie w szczegółowym harmonogramie prac nad projektem budżetu, przedłożonym Izbie wraz z badaną uchwałą i oznaczonym jako załącznik do uchwały Nr XI/89/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r.), i w końcu - z zestawieniem z ostatnim punktem ww. porządku obrad (pkt 6), w którym przewidziano, cyt.: „głosowanie nad przyjęciem uchwały budżetowej (z autopoprawkami)”, co w ocenie Kolegium wyraźnie wskazuje, że w ostatecznym głosowaniu nad budżetem uwzględniane są ewentualnie wyłącznie poprawki zaakceptowane przez Zarząd. Uwzględniając wyjaśnienia przedstawicieli Powiatu, zapewniających o możliwości składania przez radnych poprawek do projektu budżetu w dowolnym czasie, a także wewnętrzny charakter regulacji zawartych w badanej uchwale, Kolegium Izby ograniczyło się do wyeliminowania, w drodze stwierdzenia nieważności, tylko tych postanowień uchwały lub ich fragmentów, które odbiegają od tych wyjaśnień, stwarzając przy tym przekonanie, że uchwała wyczerpująco reguluje zakres i termin wnoszenia propozycji zmian do projektu budżetu przedłożonego Radzie przez Zarząd w trybie art.238 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Przedmiotowej ocenie Kolegium odpowiada stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowym, w myśl którego po przedłożeniu radzie projektu budżetu, organ wykonawczy traci prawo do decydowania o jego zmianie, a procedura uchwalania budżetu musi w pełni respektować uprawnienia organu stanowiącego.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie*

Marek Fras

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

08-07-2025
Podpis elektroniczny zweryfikowany w dniu r.
Wynik weryfikacji: ☒ ważny / ☐ nieważny / brak weryfikacji.
.....
(czytelny podpis sporządzającego wydruk)