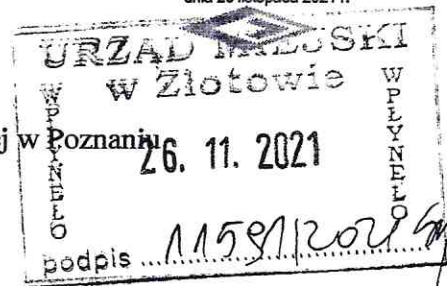


Uchwała Nr 27/1580/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 24 listopada 2021 r.



Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXVI.272.2021 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 27 października 2021 r. w sprawie obowiązku przygotowania przez Burmistrza Miasta projektów uchwał o wprowadzeniu zmian w uchwałach budżetowej na rok 2021 i Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021-2025 zgodnie z wnioskiem Rady Miejskiej z dnia 29 września 2021 odnoszącym się do dofinansowania z budżetu miasta projektu finansowanego z tzw. Funduszy Norweskich, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXVI.272.2021 z dnia 27 października 2021 r. doręczoną tut. Izbie w dniu 3 listopada 2021 r., Rada Miejska w Złotowie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e i art. 30 pkt 1 (powinno być art. 30 ust. 1) ustawy o samorządzie gminnym oraz § 31 pkt 2 i 68 ust. 1 (powinno być § 31 ust. 2 i § 68 ust. 1) Statutu Gminy Miasto Złotów stanowiącego załącznik do uchwały Nr VI/34/03 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Złotów podjęła badaną uchwałę.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na 24 listopada 2021 r.

W dniu 10 listopada 2021 r. do tutejszej Izby zostało doręczone pismo Burmistrza Miasta Złotów (znak: O-S.0711.3.2021) z dnia 9 listopada 2021 r., w którym Burmistrz wnosi o zajęcie przez Regionalną Izbę Obrachunkową stanowiska w sprawie poprawności działania Rady Miejskiej w Złotowie przy podejmowaniu badanej uchwały. Wraz z pismem przedłożone zostały:

- kopia wniosku Klubów radnych „Połączył nas Złotów „ i „Zadbajmy o Złotów” w sprawie wprowadzenia do porządku obrad XXXVI sesji Rady Miejskiej w Złotowie projektu uchwały o wprowadzeniu zmian w uchwale budżetowej na rok 2021 i Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Miasto Złotów na lata 2021-2025 zgodnie z wnioskiem Rady Miejskiej w Złotowie 29 września 2021 r. odnoszącym się do finansowania z budżetu miasta projektu finansowanego z tzw. Funduszy Norweskich zgłoszony w dniu 27.10.2021 r.,
- kopia poprawki do projektu uchwały o wprowadzeniu zmian w uchwale budżetowej na rok 2021 i Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasto Złotów na lata 2021-2025 zgodnie z wnioskiem Rady Miejskiej w Złotowie 29 września 2021 r. odnoszącym się do finansowania z budżetu miasta projektu finansowanego z tzw. Funduszy Norweskich zgłoszone przez Kluby radnych „Połączył nas Złotów” i „Zadbajmy o Złotów” zgłoszone w dniu 27.10.2021 r.,
- kopia uchwały Nr XXXVI.272.2021 Rady Miasta w Złotowie z dnia 27.10.2021 r. w sprawie obowiązku przygotowania przez Burmistrza Miasta projektów uchwał o wprowadzeniu zmian w uchwałach budżetowej na rok 2021 i Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021-2025 zgodnie z wnioskiem Rady Miejskiej z dnia 29 września 2021 odnoszącym się do dofinansowania z budżetu miasta projektu finansowanego z tzw. Funduszy Norweskich.

W posiedzeniu, w trybie zdalnym, uczestniczył radca prawny Urzędu Miejskiego w Złotowie, legitymujący się pełnomocnictwem Burmistrza, który stwierdził m.in., że: "podczas obrad sesji Rady Miejskiej w Złotowie podejmowana była ta uchwała. Zgłaszałem wątpliwości co do jej treści. Rada, pomimo tego, taką uchwałę podjęła. W naszej ocenie, tutaj reprezentując pana Burmistrza, było to działanie niedopuszczalne. (...) Rada wykroczyła poza swoje kompetencje. Oczywiście Burmistrz przygotowuje projekt uchwały, ale tu mamy regulację szczególną, mamy zmianę budżetu, zmianę WPF-u i przepis szczególny stanowi wprost, iż te kompetencje należą wyłącznie do organu wykonawczego i on decyduje o treści tychże projektów uchwał. W związku z tym wnoszę o stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości".

Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały oraz po wysłuchaniu wyjaśnień Przedstawiciela Gminy ustaliło i zważyło, co następuje.

Tytuł badanej uchwały wskazuje, że Rada Miejska w Złotowie nałożyła na Burmistrza Miasta Złotowa obowiązek przygotowania projektów uchwał mających na celu wprowadzenie zmian w

uchwale budżetowej na 2021 r. oraz w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Złotów na lata 2021-2025, w związku z zamiarem przystąpienia do realizacji projektów finansowanych z funduszy norweskich. Natomiast w treści badanej uchwały Rada Miejska wskazała na konieczność dokonania zmian w uchwale budżetowej na 2021 rok i w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021-2025 w celu realizacji programu finansowanego z tzw. Funduszy Norweskich.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 7 Konstytucji zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji i tym samym nakazującą, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Dla podjęcia uchwały organ stanowiący gminy musi posiadać kompetencję prawodawczą, tzn. musi posiadać upoważnienie ustawowe. Posiadając upoważnienie ustawowe rada gminy obowiązana jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym, jest wyznaczany przez przepis upoważniający, przy czym rada gminy nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przepisy wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały nie stwarzają dla organu stanowiącego normy kompetencyjnej do podjęcia badanej uchwały.

Wskazane w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e oraz art. 30 ust. 1 (a nie jak wskazano art. 30 pkt 1) ustawy o samorządzie gminnym stanowią odpowiednio, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy oraz, że wójt (w przypadku Miasta Złotowa Burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e dotyczy tylko zobowiązań w zakresie nakładów gospodarczych, nakierowanych na stworzenie nowych lub powiększenie istniejących obiektów majątku trwałego, jak również w zakresie ich naprawy i doprowadzenia do stanu używalności, których wartość przekracza granicę ustaloną corocznie przez radę gminy.

Upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie kreują także pozostałe przepisy wskazane w jej podstawie prawnej, tj. § 31 ust. 2 i § 68 ust. 1 (a nie § 31 pkt 2 i 68 ust. 1) Statutu Gminy Miasto Złotów, które stanowią odpowiednio, że rozstrzygnięcia merytoryczne w sprawach będących

przedmiotem obrad Rada podejmuje w formie uchwał oraz, że Burmistrz wykonuje uchwały Rady i zadania gminy określone przepisami prawa.

Powyższe oznacza, że nie ma podstawy prawnej do tego, aby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odrębną uchwałą nakładał na organ wykonawczy obowiązek przygotowania projektów uchwał zmieniających uchwałę budżetową oraz uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej czy też wskazywał na konieczność dokonania zmian w ww. uchwałach.

Zasady opracowywania projektów i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz wieloletniej prognozy finansowej, określają w szczególności przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) w Dziale V Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, które wytyczają linię kompetencyjnego podziału pomiędzy organem stanowiącym, a wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei przepis art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Tym samym ustawodawca postanowił, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian oraz w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego – w tym przypadku do Burmistrza Miasta Złotowa. Ta regulacja jest kluczowa bowiem jasno wskazuje na kompetencję w podanym zakresie przedmiotowym – dla organu wykonawczego gminy. Oznacza to tym samym, że pozbawione podstaw będzie podejmowanie przez radnych działań mających na celu zobowiązanie organu wykonawczego przygotowania projektów uchwał wprowadzających zmiany w wieloletniej prognozie finansowej oraz w uchwale budżetowej.

Dodatkowo Kolegium podkreśla, że do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy podjęcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej stosownie do postanowień art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych oraz uchwały budżetowej stosownie do postanowień art. 239 ww. ustawy. Powyższe nie oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć ww. uchwały w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.

W ocenie Kolegium Izby żaden z przepisów przywołanych w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, jak również żaden inny przepis prawa nie upoważnia Rady Miejskiej w Złotowie do podjęcia badanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.