



STAROSTA OLSZTYŃSKI

Olsztyn, dnia 16 grudnia 2021 r.

Or-II.0003.16.2021

Szanowny Pan
Marcin Frączek
Radny Powiatu Olsztyńskiego

Odpowiadając na zapytanie z dnia 2.12.2021 roku w sprawie informacji „Czy radni powiatowi mogą dokonywać zmian w uchwale budżetowej i WPF powiatu” poniżej przedkładam treść opinii prawnej przygotowanej przez Obsługę Prawną Starostwa Powiatowego w Olsztynie.

Wyłączna kompetencja do uchwalenia budżetu powiatu przysługuje radzie powiatu (art. 12 pkt 5 u.s.p.). Jednak zgodnie z art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.). Analogicznie w sytuacji zmiany uchwały budżetowej (pkt 3). Również art. 32 ust 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje, że do zadań zarządu powiatu należy (...) przygotowywanie projektów uchwał rady.

Zatem inicjatywa uchwałodawcza uchwalenia bądź zmiany budżetu powiatu przysługuje wyłącznie zarządowi. Organ stanowiący (rada powiatu), uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego przez organ wykonawczy (zarządu powiatu) projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nie objętym projektem. Organ stanowiący j.s.t. nie może przystąpić do zmiany uchwały budżetowej bez inicjatywy organu wykonawczego jednostki, przejawiającej się w przygotowaniu projektu zmiany takiej uchwały i skierowaniu takiego projektu pod obrady rady powiatu. Zastrzeżenie zgłaszania propozycji zmian w budżecie j.s.t. do wyłącznej prerogatywy zarządu oznacza, że żadnemu innemu podmiotowi nie przysługuje w tej materii inicjatywa uchwałodawcza. Organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie projektu zarządu, nie może "przy okazji" zgłoszonych w projekcie zmian wprowadzać własnych poprawek w kwestiach nieobjętych projektem. Zmiany takie są dopuszczalne jedynie w przypadku wyrażenia na nie zgody przez organ wykonawczy.

Zgodnie z poglądem NSA organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych tym projektem. Innymi słowy w przypadku zmian

w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii i w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadać tej uchwale określony kształt. Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest zatem wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii. Propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W wypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgode). Również w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nie objęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości¹.

Nie ma natomiast absolutnej zgody co do związania organu stanowiącego j.s.t. uchwalającego zmiany uchwały budżetowej zakresem zmian zaproponowanych przez zarząd w przedłożonym projekcie. Pierwszy pogląd wskazuje, że zmiany mogą być dokonane jedynie na gruncie przedłożonego projektu uchwały, co sprowadza się do przyjęcia proponowanych przez organ wykonawczy zmian lub ich odrzucenia. Drugi - wskazuje, że inicjatywa zmian w uchwalonym budżecie należąca do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadać tej uchwale określony kształt.

W tym miejscu przywołać należy, art. 240. ust 2 u.f.p. zgodnie z którym bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący j.s.t. nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. *A contrario* do treści art. 240 ust. 2 u.f.p. należy przyjąć, że organ stanowiący j.s.t. jest upoważniony do wprowadzania wszelkiego rodzaju innych zmian w projekcie uchwały budżetowej. Wskazuje się, że kompetencja do uchwalenia uchwały budżetowej nie może sprowadzać się jedynie do przyjęcia uchwały, a przyznaje możliwość decydowania o ostatecznym kształcie uchwały budżetowej. Organ stanowiący nie jest związany treścią projektu uchwały budżetowej. Rada jest ograniczona w dokonywaniu zmian w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej w zakresie wynikającym z art. 240 ust. 2 u.f.p. Podnoszony jest jednak pogląd odmienny, w świetle którego nie jest możliwe wnioskowanie *a contrario* do

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 276/09; podobnie Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 października 2014 r. I SA/Kr 1421/14.

art. 240 ust. 2 u.f.p.²

W przedmiocie ww. art. 240 § 2 u.f.p. WSA w Olsztynie, wypowiedział się trzykrotnie, z uwagi na prośbę zawartą w pytaniu, tezy tych orzeczeń zostaną przytoczone *in extenso*:

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2012 r., I SA/OI 520/12

Na zmiany powodujące zwiększenie deficytu musi być wyraźna zgoda organu wykonawczego, np. poprzez przedkładanie poprawek. W pozostałych sytuacjach, które nie skutkują powstaniem deficytu, zgoda może być dorozumiana poprzez brak złożenia sprzeciwu przez organ wykonawczy co do proponowanych zmian.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2014 r., I SA/OI 441/14

Zwiększenia niezależności organu wykonawczego w stosunku do organu stanowiącego, które niewątpliwie nastąpiło w stanie prawnym obowiązującym od dnia 27 października 2002 r., tj. od dnia wejścia w życie zasadniczej większości przepisów ustawy z 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie można traktować jako podstawy do wywodzenia koncepcji o wyłącznym decydowaniu organu wykonawczego o kształcie budżetu jednostki samorządowej.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2014 r., I SA/OI 553/14

1. Wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej oraz wyłączne prawo wykonania inicjatywy uchwałodawczej w tym przedmiocie, tj. w sprawie uchwalenia oraz zmiany uchwały budżetowej należy do organu wykonawczego jednostki stanowiącej samorządu terytorialnego. Natomiast prawo do podejmowania uchwał w sprawie budżetu, tj. jego uchwalania oraz jego zmiany, należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony w kształtowaniu treści uchwały budżetowej - w tym także dotyczącej zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego - tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie z niego wynika.

W kwestii wieloletniej prognozy finansowej, art. 230 ust. 1 wskazuje, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Ustęp 6 i 7 ww. art. 230 u.f.p. wskazuje, że uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić

² P. Lenio, komentarz do art. 240 u.f.p., w: red. Z. Ofiarski. Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, WKP 2020.

obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie. Art. 232 ust 1 u.f.p. wskazuje, że zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 230 ust. 1 u.f.p. i art. 233 pkt 1 i 3 u.f.p. zarząd j.s.t. posiada wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany oraz uchwały budżetowej i uchwały ją zmieniającej. Do kompetencji organu stanowiącego należy natomiast ich uchwalenie.

Wątpliwości budzi zakres przedmiotowy możliwych do wprowadzenia w projekcie uchwały w sprawie w.p.f. zmian przez organ stanowiący j.s.t. Ustawodawca nie rozstrzygnął tego zagadnienia, dlatego mając na uwadze wykładnię systemową przepisów ustawy o finansach publicznych, należy stwierdzić, że organ stanowiący nie może bez zgody zarządu w taki sposób ingerować w treść w.p.f., który spowoduje zwiększenie deficytu budżetowego w pierwszym roku obowiązywania prognozy. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i w uchwale budżetowej muszą być zgodne m.in. w zakresie wyniku budżetu, co oznacza, że o wysokości deficytu budżetowego j.s.t. jako parametru umieszczanego w w.p.f. decyduje organ wykonawczy.

Zgody organu wykonawczego wymaga także wprowadzenie przez organ stanowiący j.s.t. do treści w.p.f. nowego przedsięwzięcia wieloletniego. Brak zgody zarządu j.s.t. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej co najmniej w części.

Z poważaniem

STAROSTA OLSZTYŃSKI

Andrzej Abako



RPW/10763/2021 N
Data: 2021-12-02

Marcin Frączek

Radostowo, dn. 02.12.2021 r.

OR II

P. Przewodniczący
Rady J. Herbosiński
OR II +
FM

6.12.2021

Starosta Olsztyński
Zarząd Powiatu Olsztyńskiego
Za pośrednictwem Przewodniczącego Rady

SEKRETARZ POWIATU
Maria Bakowska

Pytanie:

Czy radni powiatowi mogą dokonywać zmian w uchwale budżetowej i WPF powiatu?

W odpowiedzi proszę uwzględnić:

Ustawę o Finansach Publicznych,

Ustawę o Samorządzie Powiatowym

Oraz:

Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w tym Olsztyńskiego,

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uzasadnienie:

W związku z tym, iż radni Powiatu Olsztyńskiego nie dostali jednoznacznej odpowiedzi na zadane pytanie ani na sesji, na której padło to pytanie, ani w obiecany późniejszym terminie, proszę o odpowiedź na piśmie.

W odpowiedzi proszę uwzględnić powyższe akty prawne oraz opinię radcy prawnego.

Marcin Frączek