

**UCHWAŁA NR XLII/202/22
RADY GMINY TRZCIANNE**

z dnia 15 kwietnia 2022 r.

**w sprawie wniesienia stanowiska dot. uchwały Nr 7/118/2022 Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 30 marca 2022 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz & 21 Statutu Gminy Trzcianne uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Wnosi się stanowisko Rady Gminy Trzcianne od uchwały Nr 7/118/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 30 marca 2022 r.

2. Treść stanowiska stanowi załącznik do niniejszej uchwały

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy



Andrzej Pogorzelski

Załącznik do uchwały Nr XLII/202/22

Rady Gminy Trzcianne

z dnia 15 kwietnia 2022 r.

**Stanowisko Rady Gminy Trzcianne w przedmiocie uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
Nr 7/118/2022 z dnia 30 marca 2022 r.**

W dniu 30 marca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wydało uchwałę numer 7/118/2022 (elektronicznie podpisana w dniu 04 kwietnia 2022 r.), zgodnie z którą organ prowadzący postępowanie nadzorcze w zakresie uchwały Nr XL/ 198/22 Rady Gminy Trzcianne z dnia 07 marca 2022 r. w sprawie zmian do budżetu Gminy Trzcianne na 2022 r. stwierdził

- 1) iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2021 r., poz. 305 t.j. ze zm.) oraz art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 r., poz. 559 t.j.) poprzez naruszenie wyłącznej inicjatywy Wójta Gminy do zgłoszenia propozycji zmian w budżecie gminy w części dotyczącej zmniejszenia (zniesienia) wydatków zaplanowanych w wysokości 1 007 927 zł na realizację zadania majątkowego pn. "Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B [...]" i wprowadzenia w to miejsce ośmiu zadań polegających na przebudowie dróg gminnych na łączną kwotę 850 000 zł oraz zadania pn. "Rekultywacja basenu p.poż i terenu wokół [...]" w kwocie 157 927 zł, a nadto w punkcie 2. wezwał Gminę do dokonania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej, które doprowadzą do wyeliminowania wskazanego naruszenia prawa, poprzez cofnięcie ww. zmian w załączniku nr 3 "Zadania majątkowe na 2022 rok" oraz odpowiednio w załączniku nr 2 zawierającym plan wydatków budżetowych; w punkcie 3. wezwać Radę Gminy do dostarczenia stosownej uchwały zamieniającej do RIO w Białymstoku do dnia 19 kwietnia 2022 r. oraz w punkcie 4. poinformować o planowanym posiedzeniu RIO w Białymstoku w celu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w razie bezskutecznego upływu terminu do wydania uchwały zmieniającej przez Radę Gminy Trzcianne.

Rada Gminy Trzcianne stoi na stanowisku, że uchwała nr XL/ 198/22 Rady Gminy Trzcianne z dnia 07 marca 2022 r. nie została wdana z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady Gminy Trzcianne Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku wydała swoje rozstrzygnięcie przyjmując błędną wykładnię art. 233 pkt 3) u.f.p. oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez uznanie, iż wyłączone prawo inicjatywy uchwałodawczej wójta gminy oznacza brak możliwości dokonania, bez jego zgody, jakichkolwiek Poprawek przez Radę Gminy w przedstawionym jej projekcie zmiany uchwały budżetowej, a także poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 91 ust. 1 u.s.g. polegające na uznaniu, iż przedmiotowa Uchwała jest sprzeczna z prawem.

Zgodzić się należy z organem nadzorczym, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki terytorialnego, co wynika z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2021 r., poz. 305 t.j.). Oczywiście przy tym jest, że prawo do podejmowania uchwał w tym zakresie (uchwalanie budżetu i jego zmiana) należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz. U. 2022 r., poz. 559 t.j.).

Inicjatywę uchwałodawczą organu wykonawczego należy rozumieć jako prawo wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad.

Niezależnie od powyższego, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący nie może wprowadzić zmian w projekcie uchwały budżetowej powodujących *"zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego"*, co wynika bezpośrednio z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

"Wykładnia przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że 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 (por. również wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 224/10; wyrok NSA z dnia 21 czerwca

2007 r., sygn. akt II GSK 82/07; wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 z, sygn. akt II GSK 427/07 w których wskazany kierunek interpretacji przyjmowany był w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., stanowiącej odpowiednik przepisu art. 240 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy).

Powyższe nie oznacza jednak, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwalodawcza co do zasady nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.

Z tego względu w orzecznictwie sądowym sygnalizowano, jeszcze na gruncie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) należy odróżnić kwestie decydowania o wysokości dochodów i wydatków w granicach określonych przez art. 183 ust. 2 (odpowiednik art. 240 ust. 2 obowiązującej aktualnie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.), od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Działanie wykraczające poza wskazana inicjatywę stanowi bowiem niewątpliwie istotne naruszenie prawa.

Wydaje się, że organ nadzorczy, o ile prawidłowo zinterpretował zmianę w zakresie przeniesienia kwoty przewidzianej projektem uchwały na zadanie pn. "zakup ciągnika na potrzeby związane z gospodarką ściekową prowadzoną przez Gminę Trzcianne w miejscowościach nie posiadających kanalizacji sanitarnej oraz zabudowie kolonijnej" (w uzasadnieniu uchwały odczytać bowiem można, że uchwalona zmiana mieści się w kategorii projektowej uchwały), o tyle interpretacja w zakresie zmian wprowadzonych kolejnymi wnioskami została przeprowadzona w oderwaniu od rzeczywistego stanu faktycznego, co mogło być oczywiście skutkiem błędnego przedstawienia stanowiska przez Wójta Gminy Trzcianne, który ten wyraził w swoich pismach z 09 marca 2022 r. oraz 16 marca 2022 r.

Wskazać należy, że projekt uchwały złożony przez organ - Wójta Gminy Trzcianne - zawierał w swych zapisach inicjatywę przekazania środków w wysokości 1 007 927 zł na zadanie pn. "Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie - Downary do m. Stare Bajki od km 3+800, do km 5+335,73". Wedle uchwalonych zmian zaplanowane środki (które nie wpłynęły na sam budżet w zakresie planowanego deficytu) zostały przeznaczone na 1. przebudowę dróg gminnych- 8 szt. na łączną wartość 850 000 zł oraz 2. "Rekultywację basenu p.poz i terenu wokół na działce Nr 833 w miejscowości Szorce na drodze powiatowej Downary - Trzcianne - Krypno" (dział 921, rozdział 92109, paragraf 6050). Organ nadzorczy uznał, iż uchwalone zmiany "nie mieszczą się w materii projektu złożonego przez Wójta Gminy Trzcianne".

W tym miejscu należy wskazać na oczywistą manipulację ze strony organu gminy, który w swoich pismach kreuje błędny obraz proponowanych i ostatecznie uchwalonych zmian. Po pierwsze wskazać należy, że Rada Gminy nie miała wpływu na ostateczny kształt załącznika nr 3 do uchwały "Zadania majątkowe na rok 2022". Organ wykonawczy dokonał rozdziału środków z uchwalonego zadania na przebudowę dróg w oderwaniu od rzeczywistych intencji radnych i prawidłowej gospodarki finansowej Gminy (uchwała obejmuje kwotę 850 000 zł w rozdziale na 8 dróg gminnych z oczywistym uwzględnieniem długości projektowanych odcinków dróg gminnych - od 500 m do ok. 2 000 m., a nie jak to uczynił organ w równym podziale niezależnie od jakichkolwiek czynników mających wpływ na koszty inwestycji, w tym przede wszystkim długość aktualnie proponowanych inwestycji drogowych). Już sama forma załącznika do uchwały zmieniającej uchwałę budżetową należy uznać za stanowcze nadużycie organu wykonawczego, jakim jest Wójt Gminy Trzcianne. Wskazać stanowczo należy, że Wójt Gminy Trzcianne w piśmie do Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 16 marca 2022 r. doprowadził do wprowadzenia organu w błąd twierdząc, iż drogi będące przedmiotem zmian (8 dróg gminnych) nie spełniają wedle wskazań technicznych odnoszących się do ich szerokości, kryteriów od których zależy zaliczenie tychże do określonej kategorii dróg publicznych. W tym miejscu kategoricznie wskazuje się, że każda z dróg będących przedmiotem zmian ma szerokość spełniającą warunki techniczne, a nadto miejscami przekraczają wartości 12,00 metrów szerokości. Argument, jakoby szerokość rowów wynosiła minimalnie 1,9 m (przy założeniu szerokości rowu 0,4 i głębokości 0,5 m - wyliczenia zawierają nielogiczne twierdzenia, niewynikające z podstawowych zasad i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi gminne określonej kategorii) pozostaje oderwany od obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Po wtóre, Wójt w swoim piśmie z dnia 16 marca 2022 r. kierowanym w ramach wyjaśnień do Regionalnej Izby Obrachunkowej, dokonuje nieprawidłowych ustaleń w zakresie kwalifikacji dróg gminnych. W piśmie zostało przedstawione twierdzenie o rzekomym braku możliwości technicznych d

zakwalifikowania uwzględnionych w zmienionym budżecie dróg do kategorii dróg gminnych kategorii D. Stan faktyczny jest taki, że każda z dróg wprowadzonych do uchwały spełnia kryteria podane przez organ wykonawczy, a swą szerokością (w niektórych miejscach dochodzącą nawet do 13 m) spełnia warunki i kryteria niezbędne do zaliczenia tychże dróg do właściwej i przede wszystkim - TOŻSAMEJ kategorii drogowej, do tej proponowanej przez Wójta Gminy Trzcianne. Powyższe oznacza, że nie zachodzi zmiana materii projektowanej uchwały zmieniającej uchwałę budżetową. Przedmiotowa zmiana nie ma również wpływu na ewentualny budżet gminy, w związku z czym zmiana pozostaje w całkowitej zgodzie z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zadanie kolejne, które wprowadziła Rada Gminy Trzcianne obejmuje rekultywację terenu, przy czym organ nadzorczy nie wziął zupełnie pod uwagę celu, jaki przyświecał wnioskowanej zmianie. W rzeczywistości określenie materii projektowanej zmiany w budżecie wymaga generalnego uznania co weszłoby w skład zakładanej rewitalizacji. Samo zadanie, zostało zakwalifikowane do paragrafu 6050 (załącznik nr 3 do uchwały), co czyni przedmiotowe zadanie spełniające dyspozycję art. 240 ustawy o finansach publicznych. W zakresie materii analiza wniosku i uzasadnienia tegoż prowadzi do jednoznacznej opinii, iż cel realizacji inwestycji jest tożsamy z tym, jaki przyświecał w projekcie uchwały Wójta Gminy Trzcianne - poprawa warunków lokalnych mieszkańców określonych terenów Gminy Trzcianne, m.in. poprzez zwiększenie bezpieczeństwa na drogach i terenach przyległych. Ostatecznie zatem cel dokonania inwestycji pozostał tożsamy i uwzględniał potrzeby mieszkańców Gminy Trzcianne. Zdaniem Rady Gminy przedmiotowa zmiana została dokonana w całości z uwzględnieniem celów, jakie przyświecały projektowi uchwały złożonej przez Wójta Gminy Trzcianne, a nadto spełniały dyspozycję przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Działanie Rady nie doprowadziło do sytuacji, aby budżet Gminy został w jakikolwiek sposób zmieniony, a skoro możliwym jest przekładanie środków między paragrafami (tak m.in wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28.08.2014 r., I SA/01553/14, LEX nr 1503593), to brak jest przeciwwskazań do czynienia zmian w zakresie, w jakim to zostało uczynione w niniejszej sprawie.

"Z omawianego przepisu [art. 240 ustawy o finansach publicznych - dop. autora] nie wynika natomiast zakaz dokonywania przez radę gminy bez zgody organu wykonawczego zmian innych niż powodujące zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym możliwe są inne zmiany (vide: C. Kosikowski - "Finanse publiczne. Komentarz"; Lexis Nexis; Warszawa 2007 r., komentarz do art. 179 i 183; G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc - „Samorząd gminny. Komentarz”; Dom Wydawniczy ABC, 2005; komentarz do art. 52 u.s.g.)” (tak: Wyrok NSA z 19.03.2008 r., II GSK 427/07, LEX nr 466154).

Zdaniem Rady Gminy Trzcianne, uchwały nie można określić mianem wydanej z istotnym naruszeniem przepisów prawa, gdyż realizując uchwałodawcze zadanie Rada ostatecznie zdecydowała o kształcie uchwały, tak aby stosownie do brzmienia (literalnego) przepisu 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie naruszyć jego dyspozycji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazywał niejednokrotnie, iż poglądy orzecznictwa i piśmiennictwa przedmiotu są zgodne (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 marca 2000 r., sygn. I SA/Łd 1494/99; Z. Kmiecik w ST 1993/12/54, 1994/3/28; R. Krawczyk w ST 1993/12/46; W. Miemieć w FK 1994/3/5), iż tylko istotne naruszenie prawa powoduje nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Jakkolwiek pojęcie "nieistotne" jest pojęciem ocennym i nieostrym, to istnieje zgodność co do tego, iż obejmuje ono naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Przykładowo w literaturze przedmiotu wskazuje się na zastosowanie nieodpowiedniej podziałki klasyfikacji budżetowej, błędne oznaczenie podjętego aktu czy też powołanie niewłaściwej podstawy prawnej. W tym miejscu Rada Gminy wskazuje i podkreśla, że jako taka nie ma wpływu na kategoryzację poszczególnych punktów w zmianie budżetu Gminy.

Przy dokonywaniu oceny, czy popełnione w uchwale budżetowej uchybienie odpowiada znamionom "nieistotnego naruszenia prawa" przewidzianego w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych organ nadzoru winien mieć na uwadze okoliczności konkretnego przypadku, uwzględnić skutki tego naruszenia oraz mieć na uwadze, iż za nieistotne mogą być uznane wady w zakresie prawa proceduralnego oraz prawa materialnego, których usunięcie nie spowoduje zasadniczej zmiany treści uchwały budżetowej (Wyrok WSA w Warszawie z 23.06.2008 r., V SA/Wa 1249/08, LEX nr 511457). Nawet gdyby przyznać rację organowi nadzorcemu, to nieważnością powinna zostać objęta wyłącznie część, na mocy której ma zostać zrealizowane zadanie pn. „Rekultywacja basenu p.poż i terenu wokół na działce Nr 833 w miejscowości Szorce na drodze powiatowej Downary - Trzcianne - Krypno” (dział 921, rozdział 92109, paragraf 6050). Pozostałe

zmiany mieszczą się w dyspozycji przepisów umożliwiających Radzie Gminy ingerencję w projekt uchwały o zmianie uchwały budżetowej, co czyni zasadnym pozostawienie zmiany w zakresie proponowanych modernizacji dróg gminnych. Należy wskazać, że wyeliminowanie uchwały tylko w tym zakresie (tj. usunięcie zadania „Rekultywacja...”) **nie spowoduje zwiększenia** deficytu Gminy Trzcienne i jednocześnie powoduje, że zmiany mieszczą się w materii proponowanych zmian i projektu uchwały zmieniającej).

Mając powyższe na uwadze, Rada Gminy Trzcienne podziela pogląd w zakresie uznania za właściwą zmianę co do przedmiotu zmian w zakresie prowadzonej przez Gminę Trzcienne gospodarki ściekowej. Uwzględniając okoliczność, iż zmiany w zakresie przebudowy dróg gminnych nie zmieniają materii proponowanej przez zarządzającego jednostką samorządu terytorialnego (Wójta Gminy Trzcienne) uchwały, zmiany w tym zakresie również należy uznać za właściwe i nie naruszające przepisów wymienionych w uchwale organu nadzorczego. Podobne rzecz ma się z przekwalifikowaniem środków ostatecznie przeznaczonych na rekultywację terenów przyległych do dróg, których celem jest, podobnie jak w projekcie złożonych przez Wójta, poprawa bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Trzcienne. W razie gdyby jednak organ nie podzielił tego poglądu, ewentualne naruszenie może być wyłącznie skierowane do ostatniej poruszanej kwestii, tj., co do realizacji zadania pn. "Rewitalizacja...", które obejmuje inny dział klasyfikacji wydatków budżetu Gminy - tu jednak należy wyraźnie podkreślić, że dopiero szczegółowa analiza zmian budżetowych proponowanych przez Wójta, a następnie tych zawnioskowanych przez samą Radę Gminy - może doprowadzić do prawidłowych i odpowiadających prawu wniosków. Nie mniej jednak, Rada Gminy, nie podziela stanowiska, jakoby uchwała nr XL/198/22 Rady Gminy Trzcienne została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie wskazanym stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. Ewentualne rozstrzygnięcie, o ile nie zostanie podzielony pogląd Rady Gminy, może dotyczyć wyłącznie fragmentu powierzenia środków w wysokości 157 927 zł na „Rekultywację basenu [...]” pozostawiając pozostałe zmiany bez wskazywania ich naruszeń jako odpowiadające prawu.

UZASADNIENIE

Argumenty prawne przemawiające za podjęciem przedmiotowej uchwały zawarte są w stanowisku stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały. Mając na uwadze powyższe podjęcie uchwały jest uzasadnione.