

URZĄD MIEJSKI w PSZCZYNIĘ
ul. Rynek 5
43-200 Pszczyna
tel. 32 449 39 00, fax 32 449 39 55
(1)

Pszczyna, 18 maja 2017 r.

SG.0003.017.2017
SG.KW.068.2017

Pan Arkadiusz Gardiasz
Radny Rady Miejskiej w Pszczynie

Odpowiadając na Pana interpelację złożoną na XXXIII sesji Rady Miejskiej w Pszczynie 27 kwietnia 2017 r. dotyczącą „uchwały Nr XXVI/229/16 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2016”, udzielam następujących wyjaśnień.

Do Urzędu Miejskiego w Pszczynie nie wpłynęło pismo dotyczące przedmiotowej uchwały, a na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2016 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego w powyższej sprawie.

BURMISTRZ

Dariusz Skrobel

Załączniki – 1 szt.

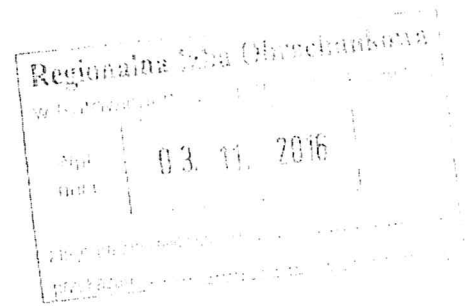
- kopia wniosku o wszczęcie postępowania nadzorczego z 3 listopada 2016 r.

znak: FN.I.3021.109.2016

Do wiadomości:

1) Leszek Szczotka

Przewodniczący Rady Miejskiej w Pszczynie



Pszczyna, dnia 3.11.2016r.

FN.I.3021:109.2016

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Katowicach
Zespół Zamiejscowy
w Bielsku-Białej
ul. E. Orzeszkowej 94
43-308 Bielsko - Biała

WNIOSEK O WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA NADZORCZEGO

W związku z dokonaniem zmian przez Radę Miejską w Pszczynie w Uchwale Nr XXVI/299/16 z dnia 27.10.2016 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2016 w sposób naruszający ustawową kompetencję burmistrza w zakresie inicjatywy uchwałodawczej, wnoszę o wszczęcie postępowania nadzorczego celem zbadania czy dokonana przez Radę zmiana nie naruszyła prawa.

Stan faktyczny:

Burmistrz Pszczyny przygotował projekt uchwały Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2016. Przedłożony projekt zawierał konieczne zmiany, w tym również zmianę będącą przedmiotem wniosku, w dziale 900 Rozdział 90004 polegającą na wprowadzeniu zadania inwestycyjnego pn. „Projekt budowy miniatury Kościoła Św. Jadwigi” w ramach zadania własnego gminy z zakresu kultury o wartości 10.000 zł (art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym). Zadanie dotyczy sprawy dyskutowanej w gminie Pszczyna już od 1991 r. i każdorazowo przenoszonej przez władze gminy Pszczyna na kolejne lata. Rada Miejska w Pszczynie na sesji 27 października 2016 r., rozpoznała wniosek Komisji Gospodarki i po uprzednim przeprowadzeniu głosowania (wymaganą większością głosów) dokonała zmiany propozycji Burmistrza Pszczyny poprzez wykreślenie ww. zadania inwestycyjnego i przeniesienie z działu 900 Rozdział 90004 do działu 600 Rozdział 60016 z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie dróg. Przed przystąpieniem do

głosowania przez Radę Miejską w Pszczynie, Burmistrz zabrał głos i nie wyraził zgody na zaproponowane we wniosku zmiany do projektu uchwały, stwierdzając, że dokonanie powyższej zmiany stanowi naruszenie jego ustawowego prawa do zgłaszania propozycji zmian w budżecie, wynikającego z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko to zostało też poparte przez radcę prawnego Urzędu Miejskiego w Pszczynie i przytoczono oznaczenie 4 orzeczeń sądów administracyjnych, które niżej powołano. Pomimo braku zgody Burmistrza Pszczyny, Rada Miejska w Pszczynie wymaganą większością głosów przyjęła uchwałę w zmienionym wcześniej brzmieniu.

Stan prawny:

Zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy przysługuje burmistrzowi. Wg art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) inicjatywa w sprawie sporządzania projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Stanowisko Burmistrza Pszczyny:

W ocenie Burmistrza Pszczyny działanie Rady Miejskiej w Pszczynie, polegające na wykreśleniu z projektu uchwały o zmianie budżetu na 2016 r. ww. zadania inwestycyjnego i faktyczne przeniesienie wydatków na bieżące utrzymanie dróg (bez wskazania konkretnego remontu drogi) doprowadziło do naruszenia prawa materialnego tj. art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Burmistrz Pszczyny zdaje sobie sprawę, że problem ustalenia zakresu kompetencji w przedmiocie uchwalania budżetu i zmian budżetu gminy rodzi wiele problemów interpretacyjnych w doktrynie i orzecznictwie, jednak w tej sprawie Rada w sposób istotny naruszyła kompetencje Burmistrza. Należy zwrócić uwagę, że przy planowaniu budżetu na 2016 r. zostały przewidziane istotne środki na remonty i budowy dróg gminnych w ramach możliwości finansowych gminy Pszczyna. Każde środki, które rokrocznie są przeznaczane na ten cel są wnikliwie przemyślane i konsultowane, albowiem zawsze jest tych środków za mało. Tym samym kwota 10.000 zł nie wpłynie w istotny sposób na remonty dróg realizowane w gminie Pszczyna zgodnie z umową obowiązującą do 21 grudnia br. Tymczasem wygenerowane środki w kwocie 10.000 zł mają istotne znaczenie dla rozpoczęcia zadania inwestycyjnego polegającego na budowie w przyszłości miniaturowy Kościoła Św. Jadwigi, która ma duże znaczenie, szczególnie dla tych nielicznych pamiętających jeszcze kościół przed jego zniszczeniem przez wojska niemieckie. Bez tych środków kolejny raz inicjatywa pokazania mieszkańcom Pszczyny jak wyglądał w przeszłości, przed zniszczeniem we wrześniu 1939 roku, zabytek architektury sakralnej w powiecie pszczyńskim (z początku XVI wieku) zostanie zniweczona. Starania o budowę tej miniaturowy były czynione przez wiele osób już od 1991 r. bezskutecznie. Taka była inicjatywa Burmistrza Pszczyny, aby środki w kwocie 10.000 zł przeznaczyć na ww. zadanie inwestycyjne.

Powyższa inicjatywa uchwałodawcza została celowo dość szczegółowo opisana, aby ukazać jak istotne zmiany zostały dokonane przez Radę. Środki przeznaczone na kulturę (w projekcie

uchwały celowo zostały ujęte w dziale 900, a nie w dziale 921 ponieważ zadanie realizowane będzie na terenie Zabytkowego Parku Pszczyńskiego) zostały przeniesione bez uzasadnienia na bieżące utrzymanie dróg. Burmistrz Pszczyny zwraca też uwagę, że wprowadzenie 10.000 zł na bieżące utrzymanie dróg w końcu października, w okresie obowiązywania umowy, rodzi konieczność zorganizowania przetargu (łączna wartość zamówień w zakresie utrzymania dróg przekracza 30.000 euro) i zlecenia zamówienia publicznego z realizacją na koniec listopada i w grudniu 2016 roku, kiedy warunki pogodowe mogą nie pozwolić na wykonanie zadania.

Taki sposób działania Rady w ocenie Burmistrza w istotny sposób wkracza w zakres uprawnień organu wykonawczego. Brak zgody Burmistrza na wniosek Rady sprowadza się, zatem do interpretacji art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w zakresie podziału kompetencji pomiędzy organem wykonawczym a stanowiącym gminy Pszczyna. Chodzi o to jak daleko może ingerować Rada w przedłożony jej projekt uchwały o zmianie budżetu by uznać, że można by jeszcze uznać, że Rada wciąż działa w ramach inicjatywy organu wykonawczego odpowiadającego za prawidłową gospodarkę finansową gminy. Podobny problem analizował WSA w Krakowie w sprawie o sygn. akt I SA/Kr 1637/13 zakończonej wyrokiem z dnia 18.02.2014 r. (publ. w Lex i na portalu orzeczeń sądów administracyjnych). Na gruncie innego stanu faktycznego Sąd dokonał kilku istotnych w ocenie Burmistrza rozważań natury ogólnej dotyczących ww. problemu. Sąd powołał się na wyrok NSA w Warszawie z dnia 20.01.2010 r. sygn. akt II GSK 276/09 (publ. na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> tj. na portalu orzeczeń NSA), który stwierdza: „(...) należy odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian, od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. NSA podziela pogląd, że organ stanowiący, uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nie objętym tym projektem. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nieobjętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej.”

Zdaniem WSA w Krakowie kluczowym jest porównanie zakresu inicjatywy wójta (burmistrza) z treścią wprowadzonych przez radę zmian do budżetu. W ocenie Burmistrza Pszczyny w tym przypadku zmiany są na tyle daleko idące (Rada zmieniła zadanie własne z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym „kultura” na inne zadanie wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy tj. „sprawy gminnych dróg”), że dochodzi do naruszenia powołanych wyżej przepisów. Jak stwierdza WSA w Krakowie w ww. wyroku w przypadku gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgodę). 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, niepozostawiający żadnych wątpliwości. W niniejszej sprawie taka zgoda nie została wyrażona, a w sposób wyraźny Burmistrz Pszczyny negatywnie ustosunkował się do

wprowadzenia zmian w powyższym zakresie, co zostało zaprotokołowane (zob. pkt 7.9 protokołu z sesji).

Powyższe stanowisko Burmistrza potwierdzają także, poza powołanymi wyżej wyrokami, wyrok NSA w Warszawie z dnia 27.03.2014 r. sygn. akt II GSK 163/13 i wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14.08.2013 r. sygn. akt II S.A./Go 520/13 (publ. w portalu orzeczeń sądów administracyjnych i LEX). NSA w wyroku z dnia 27.03.2014 r. stwierdza, że organ stanowiący podejmując, na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę o zmianie uchwały budżetowej, nie dość, że nie jest uprawniony do wprowadzenia do niego takich zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, to również i wprowadzenia do niego z własnej inicjatywy takich propozycji poprawek, których przyjęcie wykraczałoby poza zakres przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii.

W związku z powyższym wnoszę o wszczęcie postępowania nadzorczego w zakresie wyżej przytoczonego naruszenia prawa i podjęcie czynności określonych w art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z dnia 7.10.1992 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 poz. 561).

Z poważaniem,

BURMISTRZ

Dariusz Szary

Załączniki:

- uchwała Nr XXVI/299/16 z dnia 27.10.2016r.
- projekt uchwały zaproponowanej przez Burmistrza Pszczyny
- wyciąg z protokołu obrad Rady Miejskiej w Pszczynie z 27.10.2016 r. zawierający brak zgody Burmistrza, informację o przegłosowaniu wniosku Komisji Gospodarki i przebiegu głosowania nad projektem uchwały dot. zmian w budżecie gminy na rok 2016

ts