



Uchwała Nr 269/XXIII/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 września 2021 r.

w sprawie uchwały Nr LXI/296/21 Rady Miasta Łędziny z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łędziny na 2021 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 art. 12 ust. 1 i 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 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) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr LXI/296/21 Rady Miasta Łędziny z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łędziny na 2021 rok z powodu dokonania przez organ stanowiący Miasta z własnej inicjatywy zmian w budżecie w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy, polegających na:

- zmniejszeniu planowanych w 2021 r. wydatków bieżących o kwotę 201.500,00 zł w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75023 - Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu) wydatki jednostek budżetowych – wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
- zwiększeniu planowanych w 2021 r. wydatków bieżących o kwotę 100.000,00 zł w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne – wydatki jednostek budżetowych związane z realizacją ich statutowych zadań,

czym istotnie naruszono art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do dnia **22 października 2021 roku**, poprzez wyeliminowanie z porządku prawnego dokonanej zmiany planu wydatków budżetu nieobjętej inicjatywą organu wykonawczego w sprawie zmiany budżetu Miasta – pod rygorem orzeczenia o nieważności uchwały w tej części.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 9 września 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 259/XXII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXI/296/21 Rady Miasta Łędziny z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łędziny na 2021 rok. Uchwała wpłynęła do Izby 31 sierpnia 2021 r.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 września 2021 r. o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137). W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli: Burmistrz Miasta p. Krystyna Wróbel, Wiceprzewodniczący Rady Miasta p. Edward Urbańczyk, Radny Rady Miasta p. Łukasz Kuczek oraz Radca Prawny p. Wojciech Berendowicz.

Podstawę rozstrzygnięcia Kolegium stanowi następujący stan faktyczny i prawny:

Badaną uchwałą Rada Miasta Łędziny dokonała zmian w uchwale Nr 160/XI/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia budżetu Miasta Łędziny na 2021 rok. Zmiany dotyczą między innymi:

- w § 1 badanej uchwały dokonano zwiększenia dochodów bieżących o kwotę 61.500,00 zł, w związku z otrzymaniem środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej (41.151,00 zł) oraz środków przyznanych przez Wojewodę Śląskiego na pokrycie kosztów związanych z transportem osób niepełnosprawnych lub mających trudności w poruszaniu się do punktu szczepień (9.000,00 zł oraz zorganizowania telefonicznego punktu zgłoszeń potrzeb transportowych, a także na pokrycie kosztów związanych z promocją szczepień (10.000,00 zł);

- w § 2 badanej uchwały dokonano:

1. zwiększenia planowanych wydatków statutowych w rozdziałach:

60016 Drogi publiczne gminne – o kwotę 100.000,00 zł,

70004 Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej – o kwotę 45.000,00 zł,

70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami – o kwotę 35.000,00 zł,

75414 Obrona cywilna – o kwotę 1.500,00 zł,

90015 Oświetlenie ulic, placów i dróg o kwotę 20.000,00 zł,

kosztem zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia w rozdziale 75023 Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu);

2. zwiększenia wydatków w dziale 758 Różne rozliczenia o kwotę 42.151,00 zł oraz w dziale 851 Ochrona zdrowia o kwotę 19.000,00 zł – w związku z otrzymaniem dodatkowych środków, opisanych w § 1 uchwały;

3. dokonano zmian planowanych wydatków w działach: 801 Oświata i wychowanie, 851 Ochrona zdrowia, 852 Pomoc społeczna, 855 Rodzina, 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - polegających na przesunięciu planów pomiędzy poszczególnymi rozdziałami, a także na zmianach planów między poszczególnymi grupami wydatków w ramach tego samego rozdziału;

- w § 3 uchwały dokonano zmian planowanych dochodów i wydatków budżetu związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami;

- w § 4 dokonano zmian w załączniku do budżetu obejmującym planowane kwoty dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

- w § 5 podano kwoty dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu po wprowadzonych zmianach;

- w § 6 dokonano zmian w planie dochodów rachunku jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1, oraz wydatków nimi finansowanych.

Burmistrz Miasta Łęczyny pismem BF.3020.137.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zwróciła się o zbadanie zgodności z prawem uchwały Nr LXI/296/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny na 2021 rok. Z treści pisma wynika, że w porządku obrad Sesji Rady Miasta Łęczyny w dniu 26 sierpnia 2021 r. był projekt uchwały w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny na 2021 rok, przedłożony przez Burmistrza Miasta, który zakładał dokonanie zmian w uchwale Nr 160/XI/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia budżetu Miasta Łęczyny na 2021 r., jednak proponowane przez Burmistrza zmiany zostały przez Radę Miasta Łęczyny zmienione. W przywołanym wyżej piśmie z dnia 31 sierpnia 2021 r. Burmistrz podniosła, że podczas sesji w dniu 26 sierpnia 2021 r., grupa radnych złożyła wniosek w sprawie wprowadzenia zmian w przedłożonym przez organ wykonawczy projekcie uchwały, polegających na zmianie kwot wydatków w budżecie ustalonym na 2021 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową, poprzez:

- zwiększenie wydatków o 100.000,00 zł w dziale 600 Transport i łączność , rozdział 60016 Drogi publiczne gminne z przeznaczeniem na remonty bieżące dróg,

- zmianę źródła sfinansowania zmian zaproponowanych przez Burmistrza, polegających na zwiększeniu planowanych wydatków statutowych w rozdziałach: 70004, 70005, 90015 oraz 75414 na łączną wartość 101.500,00 zł. Projekt uchwały dot. zmian w budżecie zakładał zwiększenia planów w tych rozdziałach poprzez zmniejszenie planu w dziale 801 Oświata i wychowanie, natomiast Rada Miasta podjęła uchwałę, w której zarówno na wskazane przez siebie nowe zadanie – remonty dróg, jak i na proponowane zmiany przez Burmistrza wskazała zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia i składniki od nich naliczane w dziale 750 – Administracja publiczna rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu) w łącznej wysokości 201.500,00 zł.

W ocenie Burmistrz, podjęta uchwała Nr LXI/296/21 w sposób rażąco narusza prawo. Jest niezgodna z ustawą o finansach publicznych a także w sposób oczywisty wkracza w uprawnienia organu wykonawczego jakim jest Burmistrz Miasta Łęczyny, uprawniony do przygotowywania zmian w budżecie.

Podczas Sesji Rady Miasta w dniu 26 sierpnia 2021 r. Burmistrz nie wyraziła zgody na zmiany zgłoszone przez grupę radnych.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z projektem uchwały przedłożonym Radzie Miasta, projektem protokołu z Sesji w dniu 26 sierpnia 2021 r., wysłuchaniu pisma Przewodniczącej Rady Miasta odczytanego przez Wiceprzewodniczącego p. Edwarda Urbańczyka oraz z wyjaśnieniami złożonymi przez Przedstawicieli Miasta na posiedzeniu Kolegium stwierdza, że Rada Miasta Łęczyny podejmując uchwałę Nr LXI/296/21 w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny na 2021 rok wykroczyła w sposób istotny poza zakres zmian zaproponowanych przez Burmistrza. Projekt uchwały w ogóle nie przewidywał zmian w planie wydatków w dziale 600 Transport i łączność, natomiast proponowane zwiększenie planowanych wydatków w rozdziałach: 70004, 70005, 75414 i 90015 miało nastąpić poprzez zmniejszenie planu w dziale 801 Oświata i wychowanie rozdział 80101 Szkoły podstawowe. Z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika również bezspornie, że wnioski radnych nie uzyskały akceptacji organu wykonawczego.

Podział kompetencji pomiędzy radę gminy a wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) przy tworzeniu i wykonywaniu budżetu gminy został dokonany zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w ustawie o finansach publicznych. Niewątpliwie uchwalanie budżetu oraz jego zmian należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, co wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje w gminie wyłącznie wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta). Z kolei art. 60 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym stanowi, że za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt, a w myśl art. 60 ust. 2 pkt 4 tej ustawy wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 276/09 uznał, że „Należy odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Naczelny Sąd Administracyjny 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 nie objętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej.”

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zwraca uwagę, że o ile w procesie podejmowania uchwały budżetowej możliwość wprowadzenia zmian w projekcie tej uchwały przedstawionej przez organ wykonawczy jest ograniczona jedynie warunkiem wynikającym z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, o tyle w przypadku dokonywania zmiany w już uchwalonym budżecie, uprawnienia rady doznają istotnych ograniczeń. Podkreślenia wymaga, że art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych dotyczy uprawnień organu stanowiącego do wprowadzania zmian w projekcie uchwały budżetowej.

Powyższe wynika z wykładni systemowej, która zakłada, że przepis w danym akcie prawnym nie jest umiejscowiony przypadkowo, lecz wynika z racjonalnego działania prawodawcy.

Mając na uwadze, że w art. 233 ustawy o finansach publicznych ustawodawca wyraźnie określa wyłączne kompetencje zarządu jednostki samorządu terytorialnego do przygotowania projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym oraz inicjatywy w sprawie zmian tej uchwały, natomiast art. 240 ust. 2 ustawy odnosi się wyłącznie do zmian w projekcie uchwały budżetowej wprowadzanych przez organ stanowiący należy przyjąć, że zakres dopuszczalnych zmian w obu sytuacjach jest różny. Skoro art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że inicjatywa zmian uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, to propozycja tych zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W przypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgodę). Również w przypadku, 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. Zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości. W związku z tym, organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nie objętych 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.

Jak już wyżej wskazano, z porównania projektu uchwały złożonego przez Burmistrza i treści podjętej uchwały wynika bezspornie, że Rada Miasta wprowadziła zmiany opisane wyżej, w planie wydatków budżetu z własnej inicjatywy, bez uzyskania wymaganej zgody organu wykonawczego, do czego nie była uprawniona.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zwraca uwagę, że w uzasadnieniu do Uchwały Nr 169/XI/2021 z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia budżetu Miasta Łęczyny na 2021 rok Kolegium wyraźnie wskazało, że „organy gminy winny podjąć współpracę przy wprowadzaniu niezbędnych zmian i uzupełnień w ustalonym budżecie z zachowaniem ustawowego podziału kompetencji określonego w przepisach prawa”, zatem w ocenie Kolegium, Rada Miasta Łęczyny podejmując badaną uchwałę miała świadomość konieczności współdziałania z organem wykonawczym. Nadto Kolegium przypomina, że analogiczna sytuacja, polegająca na ingerencji Rady wobec przedłożonego projektu uchwały w sprawie zmian w budżecie miała miejsce przy podejmowaniu uchwały Rady Miasta Łęczyny Nr LI/272/21 z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Łęczyny na 2021 r., w stosunku do której Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą nr 183/XIV/2021 z dnia 8 czerwca 2021 r. stwierdziło istotne naruszenie prawa. W uzasadnieniu tejże uchwały, Kolegium w sposób wyczerpujący wyjaśniło możliwości dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach badając przedmiotową uchwałę stwierdza, że zgodnie z brzmieniem art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) inicjatywa w sprawie sporządzenia zmiany uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie przepis art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.). Zdaniem Kolegium Izby, przy podejmowaniu uchwały Nr LXI/296/21 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie

zmian w budżecie Miasta Łęczyny na 2021rok Rada Miasta Łęczyny w sposób nie budzący wątpliwości istotnie naruszyła przywołane wyżej przepisy art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) postanawia jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały nie służy odwołanie.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej