



Uchwała Nr 311/XXIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 19 października 2023 r.

w sprawie uchwały Nr LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 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 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok z powodu wprowadzenia przez organ stanowiący Miasta zmian w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy, a polegających na zwiększeniu planowanych w 2023 r. wydatków w działach:

- 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 20.000 zł,

750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 98.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie wydatków w tym dziale, rozdziale i paragrafie o kwotę 3.000 zł),

czym istotnie naruszono art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40z późn. zm.) poprzez wprowadzenie z inicjatywy organu stanowiącego zmian w budżecie Miasta wykraczających w sposób istotny poza zakres zmian proponowanych przez organ wykonawczy.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do **17 listopada 2023 r.** poprzez uchylenie zmian nieobjętych inicjatywą organu wykonawczego z jednoczesnym zachowaniem zasad dotyczących uchwalania budżetu i jego zmian określonych ustawą o finansach publicznych, pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 5 października 2023 r. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 października 2023 r.

Badaną uchwałą Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego wprowadziła zmiany planu: dochodów budżetu Miasta Wodzisław Śląski na 2023 r. (zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały), wydatków budżetu Miasta Wodzisław Śląski (zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały), kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta Wodzisław Śląski na 2023 rok (zgodnie z załącznikiem nr 3 do uchwały) Zmiany polegały na zwiększeniu dochodów ogółem i wydatków ogółem o kwotę 457.079 zł.

W piśmie z dnia 2 października 2023 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego wskazał, iż podejmując uchwałę organ stanowiący dokonał z własnej inicjatywy zmian nie ujętych w złożonym przez organ wykonawczy projekcie uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok. Jak wskazał Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego zmiany dokonane przez organ stanowiący a wykraczające poza inicjatywę organu wykonawczego dotyczyły:

„(...) - zmniejszenia o kwotę 20.000 zł wydatków w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70007 – Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, §4300 – Zakup usług pozostałych i jednocześnie zwiększenia wydatków w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 9004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach § 4300 – Zakup usług pozostałych,

- zmniejszenia o kwotę 95.000 zł wydatków w dziale 600 – Transport i łączność, rozdział 60019 Płatne parkowanie, § 4300 – Zakup usług pozostałych oraz jednocześnie zwiększenie wydatków

w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych (...)”

Analizując uchwałę Nr LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok Kolegium Izby ustaliło, że organ wykonawczy złożył w dniu 13 września 2023 r. projekt zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok. Zgodnie z projektem zaproponowano m.in. zwiększenie wydatków w dziale 600 – Transport i łączność, rozdział 60019 – Płatne parkowanie, § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 95.000 zł a także w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70007 – Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, §4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 80.000 zł. Zaproponowano również zwiększenie wydatków w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych” o kwotę 3.000 zł.

W wyniku zgłoszonych przez radnych Rady Miejskiej poprawek, w przyjętej na sesji uchwale nie dokonano zwiększenia wydatków w dziale 600 – Transport i łączność, rozdział 60019 – Płatne parkowanie, § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 95.000 zł, zaś wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych zwiększono o kwotę 98.000 zł. Ponadto z proponowanego w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70007 – Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, §4300 – Zakup usług pozostałych zwiększenia o kwotę 80.000 zł, dokonano zwiększenia na kwotę 60.000 zł oraz dokonano zwiększenia w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 9004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 20.000 zł.

W dniu 17 października 2023 r. do tutejszej Izby wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego, Znak BRM.0711.28.2023, w którym wyjaśnił, że zwiększenia wydatków w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 9004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach § 4300 – Zakup usług pozostałych, zostały dokonane w celu dokończenia zadania obejmującego wykonanie zagospodarowania terenu w centrum Dzielnicy Zawada, zaś zwiększenia w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych dokonano w celu przekazania środków na promowanie miasta przez piłkę nożną kobietą, której zawodniczki promują miasto na arenie całej Polski.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z projektem uchwały przedłożonym Radzie Miejskiej Wodzisławia Śląskiego i wynikami głosowania uwzględniającymi złożone wnioski oraz złożonymi wyjaśnieniami stwierdziło, że Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, podejmując uchwałę Nr LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok wykroczyła w sposób istotny poza zakres zmian zaproponowanych przez Prezydenta Miasta. Zmiany zaproponowane i przegłosowane przez radnych podczas sesji Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego w dniu

28 września 2023 r., nie były objęte projektem uchwały przedłożonym przez Prezydenta Miasta, zaś radni wprowadzili je do ww. uchwały z własnej inicjatywy i bez zgody organu wykonawczego.

Kolegium wskazuje, iż podział kompetencji pomiędzy radę gminy a wójta (burmistrza, 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 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 wyłącznie wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta). Podobnie też art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Natomiast art. 60 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. (sygn. II GSK 276/09) uznał, 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”. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r. (sygn. II GSK 255/15) stwierdzając, że „skoro inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały, to organ stanowiący uchwalający zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem. (...) W przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii, w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu granice, w których może nadawać tej uchwale określony kształt. Wprowadzenie zmian w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego jest dopuszczalne, jednak po uprzednim uzyskaniu akceptacji (zgody) tego organu. Zatem w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nieobjęte tą inicjatywą, musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości”. Na podobny skutek zakresu dopuszczalnych zmian w projekcie organu wykonawczego wskazał NSA w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 163/13), a także WSA w Opolu w wyroku z dnia 13 października 2021 r. (I SA/Op 437/21). W ww. wyrokach stwierdzono, że „granice wyznaczone treścią przepisów art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w których operuje organ stanowiący, podejmując na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej, są uzależnione m.in. od zakresu przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Oznacza to, że organ stanowiący jest ograniczony nie tylko wymogami wynikającymi *expressis verbis* z art. 240

ust. 2 ustawy, w świetle których nie jest uprawniony on do wprowadzania do projektu organu wykonawczego zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, ale ogranicza go również zakres materii przekazanej do unormowania przez organ wykonawczy”. Powyższe dyrektywy w zakresie granic operowania przez organ stanowiący w przypadku uchwalania zmian w budżecie, zdaniem Kolegium, mają w pełni zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego wprowadzając zmiany w planie wydatków budżetu Miasta dotyczące zwiększenia wydatków bieżących w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 20.000 zł, oraz w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 98.000 zł, których nie przewidywał projekt uchwały przedłożony przez organ wykonawczy i które nie uzyskały jego akceptacji, w istotny sposób naruszyła art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych poprzez przekroczenie zakresu materii przekazanej jej do unormowania przez organ wykonawczy.

Nadto Kolegium przypomina, że analogiczna sytuacja, polegająca na ingerencji Rady wobec przedłożonego projektu uchwały w sprawie zmian w budżecie miała miejsce przy podejmowaniu uchwały Nr LVII/572/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok, w stosunku do której Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą nr 159/IX/2023 z dnia 30 marca 2023 r. stwierdziło istotne naruszenie prawa, a uchwałą Nr 188/XII/2023 z dnia 27 kwietnia 2023 r. orzekło o jej częściowej nieważności. W uzasadnieniu tych uchwał, Kolegium w sposób wyczerpujący wyjaśniło możliwości dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Pogląd Kolegium Izby w tym zakresie podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 sierpnia 2023 r., sygn. III SA/GI 586/23.

Uwzględniając powyższe, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, przy podejmowaniu uchwały Nr LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego w sposób istotny naruszyła przywołane wyżej przepisy art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Jednocześnie Kolegium wskazuje, iż usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1 niniejszej uchwały powinno nastąpić z zachowaniem zasad dotyczących uchwalania budżetu i jego zmian wynikających z ustawy o finansach publicznych, tj. z zachowaniem normy zawartej w art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

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 postanowiło jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały nie służy odwołanie.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej