



## Uchwała 183/XIV/2021

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 8 czerwca 2021 r.

**w sprawie uchwały Nr LI/272/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny 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 2020 r. poz. 713 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 LI/272/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny 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 200.000,00 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 200.000,00 zł w dziale 926 - Kultura fizyczna, rozdziale 92605 - Zadania w zakresie kultury fizycznej - dotacje na zadania bieżące,

czym 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.), poprzez dokonanie z inicjatywy organu stanowiącego zmian w budżecie miasta nieobjętych zakresem projektu uchwały przedłożonego przez organ wykonawczy.

## § 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do dnia **05 lipca 2021 roku**, poprzez wyeliminowanie z porządku prawnego dokonanej zmiany planu wydatków budżetu nieobjętej inicjatywą organu wykonawczego w sprawie zmiany budżetu Miasta – pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

## § 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 173/XIII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LI/272/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny na 2021 rok. Uchwała wpłynęła do Izby 20 maja 2021 r.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 8 czerwca 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: Wiceprzewodniczący Rady Miasta p. Edward Urbańczyk, Radny Rady Miasta p. Łukasz Kuczek, Burmistrz Miasta p. Krystyna Wróbel, Skarbnik Miasta p. Kinga Drabik oraz Radca Prawny p. Wojciech Berendowicz.

Podstawę rozstrzygnięcia Kolegium stanowi następujący stan faktyczny i prawny:

Badaną uchwałą Rada Miasta Łęczyny 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 Łęczyny na 2021 rok. W § 1 pkt 1 badanej uchwały, wprowadzono zmiany w tabeli nr 2 obejmującej „Planowane wydatki budżetu Miasta Łęczyny na 2021 rok”, polegające na zmniejszeniu wydatków o kwotę 200.000,00 zł w dziale 750 - Administracja publiczna rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu) – wydatki bieżące jednostek budżetowych na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz na równoczesnym zwiększeniu wydatków o kwotę

200.000,00 zł w dziale 926 – Kultura fizyczna rozdział 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej – dotacje na zadania bieżące.

W §1 pkt 2 badanej uchwały wprowadzono zmianę w załączniku nr 1 do budżetu, obejmującym zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na 2021 rok, polegającą na dopisaniu kwoty 200.000,00 zł w dziale 926 – Kultura Fizyczna rozdział 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej.

Burmistrz Miasta Łęczyny pismem BF.3020.103.2021 z dnia 19 maja 2021 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zwróciła się o zbadanie zgodności z prawem uchwały Nr LI/272/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny na 2021 rok. Sesja nadzwyczajna Rady Miasta Łęczyny zwołana została na wniosek organu wykonawczego, zaś w porządku obrad był projekt uchwały w sprawie zmian w budżecie Miasta Łęczyny na 2021 rok. Przedłożony projekt uchwały zakładał dodanie trzech paragrafów do załącznika do uchwały 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. Proponowane przez Burmistrz zmiany dotyczyły:

- ustalenia limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości 5.500.000,00 zł,
- upoważnień dla Burmistrza do: zaciągania kredytów krótkoterminowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do wysokości 5.500.000,00 zł , lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu miasta, dokonywania zmian w planie wydatków budżetu polegających na przenoszeniu planowanych kwot wydatków między rozdziałami w ramach tego samego działu klasyfikacji budżetowej, dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu, dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych z e zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 3, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu, dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich, a także upoważnienie do zarachowywania wpłat z tytułu rozliczeń wydatków dotyczących danego roku budżetowego na zmniejszenie wydatków.

W przywołanym wyżej piśmie z dnia 19 maja 2021 r. Burmistrz podniosła, że podczas sesji nadzwyczajnej w dniu 13 maja 2021 r., grupa Radnych złożyła wniosek w sprawie wprowadzenia zmian w przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały, polegających na:

- zmianie kwot wydatków w budżecie ustalonym na 2021 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową, poprzez zwiększenie dotacji o 200.000,00 zł w dziale 926 – Kultura fizyczna rozdział 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej i zmniejszenie o tę samą kwotę wydatków na wynagrodzenia i składniki od nich naliczane w dziale 750 – Administracja publiczna rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu),
- zmniejszeniu limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego do wysokości 2.000.000,00 zł i określeniu do tej samej wysokości upoważnienia do zaciągania kredytów krótkoterminowych na pokrycie w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- wykreśleniu w projekcie uchwały zapisów § 9 pkt 3 i 4, tj. zapisów dotyczących upoważnień dla organu wykonawczego w zakresie dokonywania zmian w planie wydatków w ramach działu klasyfikacji budżetowej oraz zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zmianami kwot środków europejskich.

W ocenie Burmistrz, podjęta uchwała Nr LI/272/21 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 13 maja 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 13 maja 2021 r. oraz z wyjaśnieniami złożonymi przez Przedstawicieli Miasta na posiedzeniu Kolegium stwierdza, że Rada Miasta Łęczyny podejmując uchwałę Nr LI/272/21 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 budżetu. Z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika również jednoznacznie, 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 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 (zgody). 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 w planie wydatków budżetu z własnej inicjatywy, bez uzyskania wymaganej zgody organu wykonawczego, do czego nie była uprawniona.

Badaną uchwałą Rada Miasta Łęczyny skorygowała również zaproponowaną wysokość limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego z kwoty 5.500.000,00 zł do kwoty 2.000.000,00 zł, a także ograniczyła zakres upoważnień dla Burmistrza. W ocenie Kolegium, zakres tych zmian dotyczy upoważnień fakultatywnych, do formułowania których Rada Miasta posiada kompetencje, wynikające z art. 212 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dokonane ograniczenia, w ocenie Kolegium mogą jednak utrudniać prace związane z wykonywaniem budżetu.

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.

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 LI/272/21 z dnia 13 maja 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