



## Uchwała Nr 159/IX/2023

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 30 marca 2023 r.

#### w sprawie 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

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) , **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### § 1.

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale 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 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:

- 710 – Działalność usługowa, rozdziale 71004 – Plany zagospodarowania przestrzennego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 100.000,00 zł,
- 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90001 – Gospodarka ściekowa i ochrona wód § 6230 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych o kwotę 200.000 zł,
- 801- Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe § 4010 – Wynagrodzenia osobowe o kwotę 437.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie o kwotę 337.000 zł),
- 801- Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe § 4790 – Wynagrodzenia osobowe nauczycieli o kwotę 4.822.170 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie o kwotę 4.619.170 zł),

czym istotnie naruszono art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 **26 kwietnia 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 LVII/572/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok.

## § 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### Uzasadnienie

Uchwała 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 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 1 marca 2023 r. W dniu 16 marca 2023 r. Kolegium Izby wszczęło postępowanie nadzorcze wobec badanej uchwały. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono w dniu 30 marca 2023 r. na posiedzeniu Kolegium, w którym uczestniczyli przedstawiciele Miasta: Prezydent Miasta, Przewodniczący Rady Miejskiej, Skarbnik Miasta.

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) oraz planowanych przychodów Miasta Wodzisławia Śląskiego (zgodnie z załącznikiem nr 4 do uchwały). Zmiany polegały na zwiększeniu dochodów ogółem o kwotę 2.687.581 zł, w tym dochodów bieżących o 1.061.123 zł i dochodów majątkowych o 1.626.458 zł, wydatków ogółem o 18.664.639 zł, w tym zwiększenia wydatków bieżących o 18.986.080 zł i zmniejszenia wydatków majątkowych o 321.441 zł, zwiększenia przychodów budżetu o 15.977.058 zł.

Pismem z dnia 1 marca 2023 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego zwrócił uwagę, iż złożony przez organ wykonawczy projekt uchwały w sprawie zmian budżetu przewidywał m.in. zmiany polegające na zabezpieczeniu dla jednostek budżetowych i instytucji kultury środków na wynagrodzenia

i pochodne niezbędne do ich funkcjonowania do końca 2023 roku. Zmiana ta dotyczyła m.in. zabezpieczenia kwoty 333.000 zł na wynagrodzenia osobowe dla jednostki budżetowej Centrum Usług Wspólnych. Jak wskazał Prezydent Miasta, organ stanowiący podejmując uchwałę w sprawie zmian budżetu nie wyraził zgody na zabezpieczenie w/w kwoty na wynagrodzenia w tej jednostce, przeznaczając te środki na inne cele – zdaniem organu wykonawczego niekonieczne do realizacji biorąc pod uwagę obecną sytuację finansową miasta. Jak wskazał Prezydent, decyzja organu stanowiącego zagraża funkcjonowaniu jednostki jak również jednostek dla których Centrum Usług Wspólnych jest jednostką obsługującą. Prezydent wskazał w piśmie ponadto, że uchwalając budżet na 2023 rok, organ stanowiący wprowadził szereg zmian w stosunku do projektu, wskazując w budżecie nowe - o znacznym poziomie – wydatki do realizacji, które w ocenie Prezydenta Miasta są niemożliwe do realizacji z proponowanych przez organ stanowiący dochodów, które miałyby je sfinansować. Prezydent wskazał, że organ stanowiący założył większe niż planowano pierwotnie dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości, które zdaniem organu wykonawczego nie będą możliwe do uzyskania. W ocenie Prezydenta Miasta zmiany dokonane przez organ stanowiący wykraczają poza zakres możliwych zmian, które organ stanowiący może dokonać zarówno w projekcie budżetu jak i zmian budżetu.

Analizując uchwałę 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, Kolegium ustaliło, że organ wykonawczy złożył w dniu 9 lutego 2023 r. projekt zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok. Zgodnie z projektem zaproponowano zwiększenie dochodów i wydatków o kwotę 680.200 zł. Następnie do złożonego projektu organ wykonawczy wniósł autopoprawkę I, autopoprawkę Ia oraz autopoprawkę II. Autopoprawka I przewidywała zwiększenie dochodów bieżących o 380.923 zł, zwiększenie dochodów majątkowych o 1.626.458 zł, zwiększenie wydatków bieżących o 19.005.880 zł, zmniejszenie wydatków bieżących o 500.000 zł, zmniejszenie wydatków majątkowych o 950.000 zł, zwiększenie wydatków majątkowych o 428.559 zł. Autopoprawka Ia zakładała zwiększenie przychodów budżetu Miasta o 15.977.058 zł, zaś autopoprawka II dotyczyła zmian w wydatkach majątkowych. Na sesji w dniu 22 lutego 2023 r. do złożonych przez organ wykonawczy propozycji, zgłoszono propozycje zmian radnych, które polegały na:

- zmniejszeniu planowanych wydatków w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75085 – Wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego, § 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników, Centrum Usług Wspólnych o kwotę 333.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie kwoty na wynagrodzenia w Centrum Usług Wspólnych o kwotę 333.000 zł),

-zwiększeniu planowanych wydatków w dziale 758 – Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 - rezerwy, zadanie: Wydatki bieżące na realizację zadań jednostek pomocniczych gminy o kwotę 500.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zmniejszenie kwoty na zadania jednostek pomocniczych o kwotę 500.000 zł),

- zwiększeniu planowanych wydatków w dziale 710 – Działalność usługowa, rozdziale 71004 – Plany zagospodarowania przestrzennego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 100.000,00 zł (wobec braku inicjatywy organu wykonawczego),
- zwiększeniu planowanych wydatków w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90001 – Gospodarka ściekowa i ochrona wód § 6230 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych o kwotę 200.000 zł (wobec braku inicjatywy organu wykonawczego),
- zmniejszeniu planowanych wydatków w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 710.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego zwiększającego plan wydatków o kwotę 710.000 zł),
- zwiększeniu planowanych wydatków w dziale 801- Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe § 4010 – Wynagrodzenia osobowe o dodatkową kwotę 100.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie o kwotę 337.000 zł),
- zwiększenia planowanych wydatków w dziale 801- Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe § 4790 – Wynagrodzenia osobowe nauczycieli o dodatkową kwotę 203.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie o kwotę 4.619.170 zł),
- zmniejszeniu planowanych wydatków w dziale 926 – Kultura fizyczna, rozdziale 92604 – Instytucje kultury fizycznej, § 4300 – Zakup usług pozostałych, MOSiR o kwotę 60.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie kwoty o 124.000 zł).

Zgłoszone przez radnych propozycje zmian zostały poddane pod głosowanie i uzyskały wymaganą większość głosów, następnie zaś przegłosowano propozycję zgłoszoną przez organ wykonawczy (z uwzględnieniem zmian zaproponowanych przez radnych).

Powyższy przebieg sesji w zakresie podejmowania 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 potwierdzili obecni na posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele Miasta Wodzisławia Śląskiego.

Przewodniczący Rady Miejskiej odnosząc się do podjętej uchwały (w piśmie Znak: BRM 0711.7.2023 z dnia 29 marca 2023 r. jak i na posiedzeniu Kolegium Izby) wskazał, że Rada Miejska dokonała zmian kierując się potrzebami lokalnej społeczności. Rada Miejska uznała za celowe i zasadne przeznaczenie kwoty 100.000 zł na zadanie dotyczące aktualizacji planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na fakt, że liczne grono mieszkańców zwracało uwagę na potrzeby dokonania zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego Miasta a także przeznaczenia kwoty 200.000 zł w celu uregulowania systemu gospodarowania wodami opadowymi na terenie

miasta. Zwiększono również kwoty proponowanych wydatków w dziale 801 rozdziale 80101, paragrafach 4010 i 4790 aby wyrównać poziom wynagrodzeń pracowników obsługi placówek oświatowych i uzupełnić brakujące środki na wynagrodzenia dla nauczycieli.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z projektem uchwały przedłożonym Radzie Miejskiej Wodzisławia Śląskiego wraz z autopoprawkami, propozycją zmian zgłoszoną przez radnych, wynikami głosowania uwzględniającymi złożone wnioski oraz wyjaśnieniami złożonymi zarówno pisemnie jak i na posiedzeniu Kolegium w dniu 30 marca 2023 r. przez przedstawicieli organów Miasta stwierdziło, że Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, podejmując uchwałę 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 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 22 lutego 2023 r., nie były objęte projektem uchwały i autopoprawkami przedłożonymi przez Prezydenta Miasta, zaś radni wprowadzili je do ww. uchwały z własnej inicjatywy i bez zgody organu wykonawczego. Zmiany te polegały na zwiększeniu planowanych w 2023 r. wydatków w działach:

- 710 – Działalność usługowa, rozdziale 71004 – Plany zagospodarowania przestrzennego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 100.000,00 zł,
- 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90001 – Gospodarka ściekowa i ochrona wód § 6230 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych o kwotę 200.000 zł,
- 801- Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe § 4010 – Wynagrodzenia osobowe o kwotę 437.000 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie o kwotę 337.000 zł),
- 801- Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe § 4790 – Wynagrodzenia osobowe nauczycieli o kwotę 4.822.170 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie o kwotę 4.619.170 zł).

Kolegium Izby 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 których nie przewidywał projekt uchwały przedłożony przez organ wykonawczy i które nie uzyskała 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.

Uwzględniając powyższe, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, 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, 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.

W zaistniałej sytuacji Kolegium nakazało usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1 niniejszej uchwały wskazując, że powinno ono nastąpić z zachowaniem zasad dotyczących uchwalania budżetu i jego zmian wynikających z ustawy o finansach publicznych, w tym 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