



Uchwała Nr 264/XVIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 lipca 2023 r.

**w sprawie uchwały Nr RG.0007.535.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 29 czerwca 2023 r.
w sprawie zmian budżetu Gminy Lyski na 2023 rok**

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) , **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Nr RG.0007.535.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 29 czerwca 2023 roku w sprawie zmian budżetu Gminy Lyski na 2023 rok z powodu dokonania przez Radę Gminy Lyski z własnej inicjatywy zmian w budżecie Gminy, przekraczających zakres zmian zaproponowanych przez Wójta Gminy, polegających na zmniejszeniu wydatków w dziale 851 - Ochrona zdrowia, rozdziale 85153 oraz 85154 o kwotę 28.614,58 zł oraz zwiększeniu wydatków w dziale 926 - Kultura fizyczna, rozdziale 92601, § 6050 o kwotę 28.614,58 zł z przeznaczeniem na budowę trybuny dla widzów na boisku sportowym w Nowej Wsi, czym naruszono art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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. 40 z późn. zm.).

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do **18 sierpnia 2023 roku**, poprzez wyeliminowanie z planu wydatków budżetu pozycji nieobjętych inicjatywą organu wykonawczego w sprawie zmian budżetu pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w tej części.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr RG.0007.535.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 29 czerwca 2023 roku w sprawie zmian budżetu Gminy Lyski na 2023 rok, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 5 lipca 2023 roku. Wójt Gminy Lyski pismem z dnia 6 lipca br. wniósł o zweryfikowanie prawidłowości i legalności (zgodności z prawem) ww. uchwały. Wójt Gminy poinformował, że do przedłożonego przez Wójta projektu uchwały w sprawie zmian budżetu Gminy na 2023 rok przyjęto na sesji w dniu 29 czerwca br. poprawki, pomimo wyrażenia przez Wójta jednoznacznego sprzeciwu wobec zaproponowanych zmian, czym naruszono, jego zdaniem, obowiązujące przepisy.

W dniu 20 lipca 2023 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 263/XVIII/2023 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wymienionej uchwały Rady Gminy Lyski. W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczył przedstawiciel organu wykonawczego Gminy.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w §1 niniejszej uchwały. Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń:

Na sesji Rady Gminy Lyski w dniu 29 czerwca 2023 r. do przedłożonego przez Wójta Gminy projektu uchwały w sprawie zmian budżetu Gminy na 2023 rok wniesione i przegłosowane zostały poprawki dotyczące zmiany planu wydatków budżetowych. Z wnioskiem o dokonanie zmian wystąpił Klub Radnych „Niezależni dla dobra Gminy Lyski”. Wnioskowane zmiany polegały na zmniejszeniu wydatków w dziale 851 -Ochrona zdrowia, rozdziale 85153 oraz 85154 o kwotę 28.614,58 zł oraz zwiększeniu wydatków w dziale 926 - Kultura fizyczna, rozdziale 92601, § 6050 o kwotę 28.614,58 zł z przeznaczeniem na budowę trybuny dla widzów na boisku sportowym w Nowej Wsi. Z uzasadnienia wniosku Klubu Radnych wynika, że w związku z wpływem do budżetu gminy dodatkowych środków w kwocie 28.614,58 zł z opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i przeznaczeniem ich zgodnie z Gminnym Programem Rozwiązywania Programów Alkoholowych na profilaktykę alkoholową realizowaną przez Ośrodek Wspierania Rodziny radni wnioskują o przesunięcie takiej samej kwoty na budowę trybuny dla widzów na boisku w Nowej Wsi, która będzie służyć w czasie imprez sportowych i kulturalnych organizowanych na tym obiekcie, gdzie między innymi rozgrywane są mecze drużyn młodzieżowych z terenu całej gminy. Pomimo wyrażenia jednoznacznego sprzeciwu przez Wójta Gminy wobec zaproponowanych zmian, poprawki zostały przyjęte na przedmiotowej sesji. W związku z powyższym w treści podjętej przez Radę Gminy uchwały dodano w § 1 pkt 9 zapis:

„Dokonuje się zmian w wydatkach budżetu gminy poprzez:

- zmniejszenie w dz. 851 - Ochrona zdrowia, rozdział 85153 oraz 85154 o kwotę 28 614,58 zł

- zwiększenie w dz. 926 - Kultura fizyczna, rozdział 92601 par. 6050 o kwotę 28 614,58 zł z przeznaczeniem na budowę trybuny dla widzów na boisku sportowym w Nowej Wsi”.

Zgodnie z przedstawionym przez organ wykonawczy projektem uchwały dotyczącej dokonania zmian w budżecie gminy na 2023 rok, propozycja zmian w budżecie złożona przez Wójta Gminy nie obejmowała zmian (zwiększeń bądź zmniejszeń) w planie wydatków w dziale 926 - Kultura fizyczna, w tym takich które wprowadzałyby realizację nowego zadania inwestycyjnego.

Na mocy art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Artykuł 211 ust. 1 tej ustawy stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, jak i uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z art. 233 pkt 1 i 3 tej ustawy. Ponadto na mocy art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym wójtowi przyznano wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.

W świetle powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uznało, że Rada Gminy Lyski dokonując w przedstawiony sposób zmian w budżecie Gminy naruszyła w sposób istotny obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Tak samo przepis art. 60 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje wójtowi wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Dla potwierdzenia takiego poglądu można przytoczyć orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, który w wyroku sygn. akt. II SA/Go 520/13 z dnia 14 sierpnia 2013 r. stwierdził, że przyznanie organom stanowiącym prawa do decydowania bez zgody organu wykonawczego o kształcie większości postanowień uchwały budżetowej prowadziłoby do istotnego zagrożenia dla szeroko pojętego ładu finansów samorządowych i podstawowej zasady równowagi budżetowej. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w wyroku z dnia 18 lutego 2014 roku, sygn. akt. I SA/Kr 1637/13 stwierdził, że 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. W wyroku także tego Sądu z dnia 18 września 2014 roku, sygn. akt I SA/Kr 1298/14 zawarto, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych 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. Sprawą zajmował się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku sygn.akt II GSK 255/15 dnia 16 czerwca 2016 roku, w którym oddalił skargę kasacyjną od wyroku

WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 roku, przyznając rację w tym względzie organowi nadzoru.

Według Kolegium Izby, w procesie kształtowania uchwały budżetowej, ustawodawca wyraźnie odróżnia dwa etapy możliwości wprowadzania do niej zmian, a mianowicie: etap zmian wprowadzanych do projektu uchwały budżetowej (jeszcze nie uchwalonej przez organ stanowiący) oraz etap zmian wprowadzanych w uchwalonej już uchwale budżetowej (po uchwaleniu budżetu i jego realizacji przez organ wykonawczy). O warunkach wprowadzania przez organ stanowiący zmian w projekcie uchwały budżetowej traktuje art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponieważ odnosi się on wyłącznie do zmian w projekcie uchwały budżetowej, zaś art. 233 pkt 1 i 3 ustawy przyznaje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, jak i wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, należy skonstatować, że zakres dopuszczalnych zmian wprowadzanych przez organ stanowiący w obu sytuacjach jest różny. O ile w procesie podejmowania uchwały budżetowej możliwość wprowadzenia przez organ stanowiący zmian w projekcie tej uchwały przedstawionej przez organ wykonawczy jest ograniczona jedynie warunkiem wynikającym z art. 240 ust. 2 ww. ustawy, o tyle w przypadku dokonywania zmiany w już uchwalonym budżecie, uprawnienia organu stanowiącego doznają jeszcze innych ograniczeń. Należy wskazać, że art. 240 ust. 2 ustawy winien być interpretowany ściśle i z przedstawionych w nim zasad nie można wnioskować, że we wszystkich pozostałych przypadkach nim nieobjętych organ stanowiący może dokonywać dowolnych zmian w budżecie. Zasadą prawa administracyjnego jest działanie organów na podstawie i w granicach prawa, wyłączona jest tu zatem wszelka dowolność. Jak zauważono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego "prawo wnoszenia poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej" – zob. R. Krawczyk glosa do wyroku NSA z dnia 16 lutego 2011 r., II GSK 224/10. Zdaniem Kolegium Izby, ewentualne poprawki powinny zmierzać do doskonalenia projektu, ale w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem wyznaczonym przez organ wykonawczy.

W świetle powyższych rozważań, należy ocenić, że Rada Gminy Lyski uchwalając zmiany budżetu wyraźnie wyszła poza przedmiot zaproponowanych przez organ wykonawczy regulacji. Rada Gminy, co bardzo ważne w sprawie, nie uzyskała akceptacji ze strony Wójta na wprowadzane z inicjatywy grupy radnych zmiany. Działania Rady Gminy nie mogą być też uznane przez organ nadzoru za dopuszczalną korektę przedstawionego przez organ wykonawczy projektu uchwały. Przyjęcie stanowiska, iż w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej, organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały, prowadziłoby do ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego w zakresie wyłączności inicjatywy. Należy dodać, że to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego odpowiada za realizację uchwały budżetowej i nie może być pozbawiony wpływu na zakres dokonywanych w tej uchwale zmian. W zaistniałej sytuacji natomiast - jak wynika z treści złożonego do tut. Izby przez Wójta Gminy pisma - uchwalona przez Radę Gminy zmiana, zwłaszcza dotycząca zmniejszenia wydatków w rozdziale 85153 uniemożliwia

realizację umowy zawartej przez Gminę w dniu 27 czerwca 2023 r. z Województwem Śląskim - Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej na realizację projektu pn. „Organizacja czasu wolnego dla dzieci i młodzieży” finansowanego w części ze środków pochodzących z dotacji otrzymanej z budżetu Województwa.

Z uwagi na to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może bez zgody zarządu dokonać zmian w uchwale budżetowej wychodzących poza inicjatywę organu wykonawczego, gdyż propozycja zmian w budżecie już uchwalonym powinna pochodzić od zarządu, co wynika z wymienionych wyżej przepisów i znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zasadnym było stwierdzenie istotnego naruszenia prawa w badanej uchwale. Kolegium nakazało usunięcie występującego naruszenia prawa i wyznaczyło termin do dokonania naprawy - do dnia 18 sierpnia 2023 roku, pod rygorem unieważnienia uchwały w części dotkniętej istotnym naruszeniem prawa.

Dodatkowo Kolegium zwraca uwagę, że przegłosowane przez Radę Gminy zmiany w planie wydatków budżetowych na 2023 rok, ujęte w § 1 pkt 9 podjętej uchwały, dotyczące działu 851 - Ochrona zdrowia, rozdziału 85153 oraz 85154 nie precyzują kwot dotyczących poszczególnych rozdziałów oraz paragrafów klasyfikacji budżetowej, a także ich grup, co jest niezgodne z art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) i § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513 z późn. zm.), a także niezgodne ze szczegółowością, w jakiej uchwalony został budżet Gminy Lyski na 2023 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach formułując niniejszą uchwałę, nie dokonało rozstrzygnięcia nadzorczego. Jest to jedynie akt nadzoru pozwalający samodzielnie skorygować wady w treści uchwały budżetowej przez podmiot nadzorowany. Z tej przyczyny niniejsza uchwała nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej