



## Uchwała Nr 292/XX/2023

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 31 sierpnia 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. 11 ust.1 pkt 2, art. 12 ust. 2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 **nieważność** uchwały Nr RG.0007.535.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Lyski na 2023 rok **w części dotyczącej § 1 pkt 9** uchwały, tj. zmniejszenia wydatków w dziale 851 - Ochrona zdrowia, rozdziale 85153 oraz 85154 o kwotę 28.614,58 zł oraz zwiększenia 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 powodu dokonania przez organ stanowiący Gminy z własnej inicjatywy zmian w budżecie Gminy, przekraczających zakres zmian zaproponowanych przez organ wykonawczy, 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 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

#### § 2.

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 wynikało, 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 zajęł 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 z 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 (por. także wyrok NSA sygn. akt I GSK 257/22 z dnia 18 stycznia 2023 r.).

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., sygn. akt 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.

Dodatkowo Kolegium zwróciło 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.

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.

W posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 31 sierpnia 2023 r., o terminie którego powiadomiono organy Gminy Lyski, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy. Z przesłanego i odczytanego na posiedzeniu Kolegium pisma Wójta Gminy wynika, że Rada Gminy Lyski nie podjęła uchwały naprawczej w wyznaczonym przez Kolegium terminie.

Przepisy art. 12 ust. 2 i ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowią, że jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie wskazanych przez izbę nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części oraz, że w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby.

Jak już wcześniej wskazano, z porównania projektu uchwały złożonego przez Wójta Gminy Lyski i treści podjętej przez Radę Gminy w dniu 29 czerwca 2023 r. uchwały Nr RG.0007.535.2023 w sprawie zmian budżetu Gminy Lyski na 2023 rok wynika bezspornie, że Rada Gminy 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 w Katowicach badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że zgodnie z brzmieniem art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) 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

(Dz. U. z 2023 r. poz. 40) przyznaje wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.

Zdaniem Kolegium Izby, przy podejmowaniu w dniu 29 czerwca 2023 r. uchwały Nr RG.0007.535.2023 w sprawie zmian budżetu Gminy Lyski na 2023 rok Rada Gminy Lyski w sposób nie budzący wątpliwości istotnie 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 o samorządzie gminnym i z tego powodu Kolegium na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych postanowiło stwierdzić nieważność badanej uchwały Rady Gminy Lyski, w części opisanej w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Zdaniem Kolegium, przepisy art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jak i art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazują na wyraźny podział kompetencji pomiędzy organami gminy w zakresie sporządzania projektu uchwały budżetowej oraz projektu o zmianie uchwały budżetowej, a uchwalaniem budżetu i jego zmian. Podział ten jest ściśle związany ze zmianą pozycji ustrojowej tych organów, spowodowaną bezpośrednim wyborem organu wykonawczego.

Ustawodawca uchwalając 20 czerwca 2002 r. ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta w sposób jednoznaczny opowiedział się za zwiększeniem niezależności organu wykonawczego w stosunku do organu stanowiącego gminy, dążąc jednocześnie do zwiększenia zakresu odpowiedzialności za sprawy gminy, poprzez jej personifikację. W zakresie spraw budżetowych, to m. in. wójt gminy ponosi pełną odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponosząc odpowiedzialność za wykonanie budżetu, organ wykonawczy nie może być pozbawiony wpływu na zakres przedmiotowy dokonywanych zmian w budżecie.

Analiza materiału dowodowego, zebranego w toku postępowania nadzorczego prowadzonego wobec uchwały Nr RG.0007.535.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 29 czerwca 2023 roku w sprawie zmian budżetu Gminy Lyski na 2023 rok wykazała w sposób nie budzący wątpliwości, że Rada Gminy Lyski z własnej inicjatywy, bez uzyskania akceptacji Wójta Gminy zmniejszyła wydatki w dziale 851 - Ochrona zdrowia, rozdziale 85153 oraz 85154 o kwotę 28.614,58 zł oraz zwiększyła wydatki 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. Kolegium Izby, poczynione zmiany w tym zakresie unieważniło.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej