



## Uchwała Nr 332/XXV/2023

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 listopada 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. 2 i 3 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 **uchwała**, co następuje:

#### § 1.

Stwierdza się **nieważność** 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 w zakresie załącznika nr 2 – Zmiany planu wydatków budżetu Miasta Wodzisław Śląski na 2023 rok w części dotyczącej zwiększenia 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 20.000,00 zł,

- 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 98.000,00 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie wydatków w tym dziale, rozdziale i paragrafie o kwotę 3.000,00 zł),

z powodu dokonania przez organ stanowiący Miasta z własnej inicjatywy zmian w budżecie w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym 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.

Ustala się budżet Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok w części dotkniętej nieważnością poprzez:

- zwiększenie planowanych wydatków bieżących w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 3.000,00 zł,

- zmniejszenie kwoty planowanego deficytu o kwotę 115.000,00 zł,
- zmniejszenie planowanej kwoty przychodów w § 950 - wolne środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, o kwotę 115.000,00 zł.

### § 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 Katowicach w dniu 5 października 2023 r.

W piśmie z dnia 2 października 2023 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego zwrócił uwagę, iż podejmując uchwałę organ stanowiący dokonał z własnej inicjatywy zmian nieujętych w złożonym przez organ wykonawczy projekcie uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 października 2023 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 2023 r. poz. 1325). W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Miasta.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z projektem uchwały przedłożonym Radzie Miejskiej oraz pismami: Prezydenta Miasta z dnia 2 października 2023 r. oraz Przewodniczącego Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 17 października 2023 r. stwierdziło, że Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego podejmując uchwałę Nr LXVI/663/23 z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmian uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok wykroczyła w sposób istotny poza zakres zmian zaproponowanych przez Prezydenta Miasta. Projekt uchwały w ogóle nie przewidywał zwiększenia planu wydatków w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach, §4300 – Zakup usług pozostałych. Na wniosek radnych w podjętej uchwale uwzględniono zwiększenia planu wydatków w tym dziale, rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej o kwotę 20.000,00 zł. Ponadto projekt uchwały złożony przez organ wykonawczy przewidywał zwiększenie planu wydatków w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego, §4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 3.000,00 zł, natomiast skutek złożonego przez radnych wniosku dokonano

zwiększenia planu wydatków w tym dziale, rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej o kwotę 98.000,00 zł Z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika również bezspornie, że wnioski radnych nie uzyskały akceptacji organu wykonawczego.

Zdaniem Kolegium, 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 w 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, to 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.”

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, 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 (zgodę). 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.

Mając na uwadze powyższe, w wyniku przeprowadzonego postępowania, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 311/XXIII/2023 z dnia 19 października 2023 r. stwierdziło 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 dokonania przez organ stanowiący Miasta Wodzisławia Śląskiego z własnej inicjatywy zmian w budżecie w zakresie nieobjętym projektem przedłożonym przez organ wykonawczy, polegających na zwiększeniu planowanych wydatków w działach:

- 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 20.000,00 zł,
- 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 98.000,00 zł (wobec projektu organu wykonawczego przewidującego zwiększenie wydatków w tym dziale, rozdziale i paragrafie o kwotę 3.000,00 zł).

Jednocześnie Kolegium Izby w trybie art. 12 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakazało Radzie Miejskiej Wodzisławia Śląskiego usunięcie istotnego naruszenia prawa w terminie do 17 listopada 2023 roku 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 .

W posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 23 listopada 2023 r., o terminie którego również powiadomiono organy gminy, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie uczestniczyli przedstawiciele Miasta Wodzisławia Śląskiego.

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. W wyznaczonym terminie nieprawidłowości wskazane przez Izbę nie zostały usunięte.

Jak już wcześniej wskazano, z porównania projektu uchwały złożonego przez Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego i treści podjętej 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 wynika bezspornie, że Rada Miejska 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 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

Zdaniem Kolegium Izby, przy podejmowaniu uchwały Nr LXVI/663/23 z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego 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. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych postanowiło **stwierdzić nieważność badanej uchwały Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego, 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 LXVI/663/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 wykazała w sposób nie budzący wątpliwości, że Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego z własnej inicjatywy, bez uzyskania akceptacji Prezydenta Miasta zwiększyła planowane wydatki o 20.000,00 zł w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach, §4300 – Zakup usług pozostałych oraz o 98.000,00 zł w dziale 750- Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych. Kolegium Izby, poczynione zmiany w tym zakresie unieważniło. Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach mając na względzie art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych **ustaliło budżet miasta Wodzisławia Śląskiego na 2023 rok w części dotkniętej nieważnością – jak w § 2 niniejszej uchwały**, tj. zwiększyło planowane wydatki bieżące w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego § 4300 – Zakup usług pozostałych o kwotę 3.000,00 zł, zmniejszyło kwotę planowanego deficytu o kwotę 115.000,00 zł, zmniejszyło planowaną kwotę przychodów w § 950 - wolne środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych o kwotę 115.000,00 zł. Kolegium Izby uznało, że była zgoda obu organów na zwiększenie wydatków w tym zakresie (dodatkowo organ stanowiący zwiększył kwoty, co zdaniem Kolegium było nieuprawnione). Zmniejszając kwoty planowanego deficytu oraz planowanych wolnych środków Kolegium Izby doprowadziło do zrównoważenia budżetu.

W ocenie Izby, ustalony budżet gminy (jak i każdej jednostki samorządu terytorialnego) winien być bieżąco monitorowany przez obydwie organy gminy, a w razie potrzeby zmieniany tak aby organ wykonawczy mógł prawidłowo realizować nałożone przepisami prawa zadania gminy. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej ponownie zwraca uwagę, że organy gminy winny podjąć współpracę przy wprowadzaniu niezbędnych zmian i uzupełnień w ustalonym budżecie z zachowaniem ustawowego podziału kompetencji określonego w przepisach prawa.

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