



UCHWAŁA NR 26/87/2024
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 28 sierpnia 2024 r.

w sprawie: Uchwały Nr IV/54/2024 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Żelów na 2024 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 8/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Roman Drozdowski | 9/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Bogdan Łągwa | 11/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 12/ Anna Adamczewska |

po rozpatrzeniu w dniu 28 sierpnia 2024 r. **uchwały nr IV/54/2024 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Żelów na 2024 r.**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 sierpnia 2024 r., działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1325),

uchwała, co następuje:

stwierdza, że uchwała nr IV/54/2024 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Żelów na 2024 r. **została podjęta z naruszeniem prawa**, tj. art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.) oraz art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) z powodu naruszenia wyłącznej kompetencji organu wykonawczego do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy oraz do sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej poprzez utworzenie przez Radę Miejską w Żelowie nowego zadania inwestycyjnego wykraczającego poza zakres przedłożonego projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej.

Wskazana nieprawidłowość powinna zostać usunięta w terminie **do dnia 13 września 2024 r.** poprzez zapewnienie zgodności postanowień uchwały budżetowej z wyżej wskazanymi przepisami prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 sierpnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona uchwała nr IV/54/2024 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Żelów na 2024 r. (*zwana dalej uchwałą*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do wyżej wskazanej uchwały w związku z pismem Burmistrza Żelowa z dnia 5 sierpnia

2024 r. znak: BRM 0711.8.2024 zawierającym wniosek o stwierdzenie nieważności załącznika nr 4 do teŝej uchwały w części dotyczącej: „1) zmiany zadania z »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów« na »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie«, w dziale 600, rozdziale 60016, paragrafie 6050, 2) przeniesienia środków w kwocie 500.000,00 zł z działu 900, rozdziału 90095, § 6030 »Wniesienie kapitału zakładowego do ZUK« do działu 600, rozdziału 60016, paragrafu 6050 »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie»”.

Z treści złożonego przez Burmistrza Zelowa pisma wynika, że uchwała w tej części została podjęta z istotnym naruszeniem 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.

Powyższy wniosek został uzupełniony o dokumenty wymienione w treści pisma Zastępcy Burmistrza Zelowa z dnia 27 sierpnia 2024 r. znak: BRM 0711.8.2024.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2024r. rozpatrzyło uchwałę, zawiadamiając przedstawicieli Gminy Zelów o terminie posiedzenia. Przedstawiciele Gminy Zelów wzięli udział w posiedzeniu Kolegium i podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska.

W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego oraz analizy dokumentów przedłożonych tutejszej Izbie, w tym wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Zelowa oraz Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zelowie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Uchwałą nr IV/54/2024 z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r. Rada Miejska w Zelowie postanowiła m.in. o zmianie planu wydatków majątkowych w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 poprzez zmniejszenie tych wydatków o kwotę 470.000,00 zł oraz zwiększenie ich o kwotę 2.381.000,00 zł (per saldo zwiększenie wydatków o kwotę 1.911.000,00 zł) oraz w dziale 900, rozdziale 90095, § 6030 poprzez zwiększenie tych wydatków o kwotę 50.000,00 zł. Przy powyższym Rada Miejska w Zelowie postanowiła o wprowadzeniu zmian w planie nakładów na inwestycje realizowane przez Gminę Zelów w 2024 r. polegających m.in. na zmniejszeniu wydatków w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 na zadanie pn. „Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów” o kwotę 870.000,00 zł (plan po zmianie 0,00 zł) oraz na zwiększeniu wydatków na zadanie pn. „Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie” o kwotę 1.500.000,00 zł (plan po zmianie 1.500.000,00 zł), a także na zwiększeniu wydatków w dziale 900, rozdziale 90095, § 6030 na zadanie pn. „Wniesienie kapitału zakładowego do ZUK” o kwotę 50.000,00 zł (plan po zmianie 550.000,00 zł). Po dokonanych zmianach planowane dochody budżetu Gminy Zelów na 2024 r. ustalono na kwotę 96.124.638,64 zł, w tym planowane dochody majątkowe w wysokości 15.035.235,00 zł, a planowane wydatki na kwotę 104.303.051,12 zł, w tym wydatki majątkowe w wysokości 24.139.074,58 zł, co oznacza, że planowany deficyt budżetu określono na poziomie (-) 8.178.412,48 zł.

Wprowadzone zmiany dokonane zostały na IV sesji Rady Miejskiej w Zelowie w wyniku zgłoszonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zelowie dwóch poprawek do projektu uchwały w sprawie zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r. przedstawionego przez Burmistrza Zelowa (por. projekt uchwały znak: BRM.0007...2024; data wpływu do Biura Rady Miejskiej 24 lipca 2024 r.), pomimo braku zgody Burmistrza (por. wyciąg z projektu protokołu z IV sesji Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 29 lipca 2024 r. znak: BRM.0002.4.2024).

Jak wynika z przedstawionych w piśmie Burmistrza Zelowa z dnia 5 sierpnia 2024 r. znak: BRM 0711.8.2024 wyjaśnień: „(...) Dnia 29 lipca 2024 r. Rada Miejska w Zelowie, działając na skutek inicjatywy Burmistrza Zelowa, podjęła uchwałę nr IV/54/2024 w sprawie zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r. m.in. w części dotyczącej planu nakładów na inwestycje realizowane przez

Gminę Zelów w 2024 r. zgodnie z załącznikiem Nr 4. Ostateczna treść uchwały różni się w stosunku do projektu uchwały zaproponowanej przez Burmistrza Zelowa zgodnie z art. 233 pkt 3 u.f.p.

Pierwotny projekt w załączniku Nr 4 do uchwały przewidywał zadanie w dziale 600, rozdziale 60016, paragrafie 6050 obejmujące »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów«, które odpowiada zadaniu, na które Gmina Zelów uzyskała pomoc finansową w formie dotacji celowej, na podstawie uchwały Nr XXII/663/2024 Rady Gminy Belchatów z dnia 3 kwietnia 2024 r. Uchwała Rady Gminy Belchatów została natomiast wydana na podstawie wniosku Burmistrza Zelowa z dnia 11 marca 2024 r., w którym określono zakres zadania, na które ma zostać przeznaczona pomoc. Na skutek zmiany wprowadzonej przez Radę Miejską w Zelowie, zadanie to zostało zmienione na »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie«. Należy podkreślić, że droga w miejscowości Wypychów nie składa się wyłącznie z działki 137, lecz obejmuje różne nieruchomości. W ramach dotacji remont miał dotyczyć drogi gminnej w miejscowości Wypychów, a nie ograniczać się do jej poszczególnych elementów (działek). Na skutek wprowadzonej zmiany zadania, w istocie ograniczono zakres inwestycji jedynie do działki 137, wbrew woli projektodawcy. Zmiana zadania nie stanowiła zatem jedynie doprecyzowania zadania, czy też jego nazwy, ale wprowadzała nowe, zmienione rzeczowo zadanie inwestycyjne, wbrew intencji projektodawcy, a także niezgodnie z wnioskiem Burmistrza Zelowa z dnia 11 marca 2024 r. i zawartą dnia 9 kwietnia 2024 r. umową udzielenia pomocy finansowej na zadanie »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów«. Stanowisko takie podziela również Gmina Belchatów, która wskazała w piśmie z dnia 1 sierpnia 2024 r., że zawarcie umowy dotacji na nowe zadanie możliwe jest dopiero po przyjęciu przez Radę Gminy Belchatów uchwały o udzieleniu pomocy finansowej na nowe zadanie. (...)

Następnie Rada Miejska w Zelowie przeniósła środki w kwocie 500.000,00 zł z zadania »Wniesienie kapitału zakładowego do ZUK« na realizację zadania »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie«. Projektowana zmiana budżetu gminy w tym zakresie wynika z konieczności pokrycia straty, jaką poniosła spółka Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w okresie 01.01.2023 r. do 31.12.2023 r. Projektodawca wyjaśniał w toku obrad Rady Miejskiej, że brak podjęcia uchwały budżetowej w proponowanym brzmieniu skutkować będzie znacznym pogorszeniem sytuacji finansowej spółki i zagrożeniem dla jej dalszego funkcjonowania, a w dalszej perspektywie również zwiększeniem deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.”.

Burmistrz Zelowa podkreślił, że: „(...) na żadnym etapie prac nad projektem zmiany uchwały budżetowej Burmistrz Zelowa nie wyrażał zgody na proponowane zmiany, a wręcz przeciwnie, wyrażał wprost brak aprobaty dla takiego działania i wskazywał na negatywne skutki, które wynikać będą z wprowadzenia proponowanych zmian do budżetu Gminy Zelów. W szczególności wprowadzone przez Radę Miejską poprawki skutkować będą w przyszłości zwiększeniem deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego i zagrażają funkcjonowaniu spółki komunalnej. W ocenie Burmistrza zmiany wprowadzone przez organ stanowiący stanowią nowe wydatki na nowo zdefiniowane zadanie, które w ocenie Burmistrza nie są możliwe do realizacji. Tym samym zmiany dokonane przez organ stanowiący wykraczają poza zakres możliwych zmian, których organ stanowiący może dokonać w projekcie zmiany budżetu i są niezgodne z intencją projektodawcy. (...)

Na tle przywołanych okoliczności Burmistrz Zelowa podniósł, że: „Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. uchwalanie budżetu gminy. Art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi natomiast, że wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). W myśl art. 233 u.f.p. przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w świetle art. 240 ust. 2 u.f.p., bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki

samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wskazane przepisy określają zasady postępowania i granice kompetencji organu wykonawczego i organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w toku prac nad uchwałą budżetową. Przepisy te jednoznacznie wskazują, że przygotowanie projektu uchwały budżetowej oraz inicjatywa w sprawie jej zmian należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Natomiast podejmowanie uchwał budżetowych należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Stopień związania rady gminy złożonym projektem uchwały budżetowej wynika wyłącznie z art. 240 u.f.p. Organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych projektem, Uprawnieniu burmistrza do wyłącznej inicjatywy uchwalodawczej w zakresie zmiany budżetu odpowiada ciążąca na radzie gminy powinność rozpatrzenia wniesionego projektu. Organ stanowiący może więc wprowadzić zmiany do projektu uchwały, jednak zmiany te podlegają ograniczeniom wynikającym z istoty pojęcia inicjatywy w zakresie stanowienia prawa. Granicą zmian jest zatem zakres treściowy projektu (por uchwała RIO w Opolu z dnia 23 lipca 2021 r. 19/48/2021).

Projekt złożony przez organ wykonawczy w sprawie zmian budżetu przewidywał m.in. zmiany polegające na zabezpieczeniu środków na realizację konkretnego zadania inwestycyjnego (remontu drogi) w zakresie określonym w umowie o udzielenie pomocy finansowej oraz zabezpieczenia dla spółki komunalnej środków na pokrycia straty poniesionej w 2023 r., niezbędne dla jej funkcjonowania. Organ stanowiący podejmując uchwałę w sprawie zmiany budżetu nie wyraził zgody na zabezpieczenie ww. kwot, zmienił zakres rzeczowy zadania inwestycyjnego remontu drogi i przeniósł środki przewidziane na pokrycie straty spółki na nowo zdefiniowane zadanie inwestycyjne. W ocenie Burmistrza Zelowa działania te nie są uzasadnione obecną sytuacją finansową gminy, a decyzja organu stanowiącego w istocie zagraża funkcjonowaniu Zakładowi Usług Komunalnych sp. z o.o. Na radzie gminy ciąży obowiązek zagwarantowania środków na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego i zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami zadań lub zadań przyjętych na podstawie porozumień z administracją rządową bądź innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale również zabezpieczenia środków na obsługę deficytu i pokrycie wcześniej zaciągniętych zobowiązań (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 czerwca 2011 r. w sprawie I SA/Sz 381/21). Organ stanowiący ma więc obowiązek zagwarantować środki na realizację zadań obowiązkowych gminy. Dynamicznie zmieniające się warunki otoczenia zewnętrznego, niestabilna sytuacja finansowa i płatnicza powodują bowiem konieczność aktualizowania danych przyjętych również i w zakresie wydatków bieżących w celu pełnej realizacji założonych zadań i przedsięwzięć jednostki samorządu terytorialnego. Zmniejszenie wysokości tych wydatków nie może jednak skutkować niemożliwością wypełniania przez jednostkę samorządu terytorialnego jej zadań (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie I SA/OI 441/14).

Należy podkreślić, że art. 233 u.f.p. reguluje wyłączną kompetencję burmistrza do przygotowania projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym oraz inicjatywy w sprawie zmian tej uchwały. Natomiast art. 240 ust. 2 u.f.p. odnosi się wyłącznie do zmian w projekcie uchwały budżetowej wprowadzanych przez organ stanowiący. Oznacza to, że zakres dopuszczalnych zmian w przypadku projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej jest różny. Skoro zatem art. 233 pkt 3 u.f.p. 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 już uchwalonym, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację. 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

wyraźną zgodę organu wykonawczego. Organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest zatem uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nie objętych tym projektem. Inicjatywa organu wykonawczego musi zatem dotyczyć ściśle określonej materii (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2023 r. w sprawie III SA/GI 586/23).

Należy podkreślić również, że burmistrz wykonuje budżet gminy, co obejmuje czynności faktyczne i prawne, polegające ogólnie na zapewnieniu realizacji dochodów i wydatków oraz ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie budżetu (art. 60 ust. 1 u.s.g.). Warunkiem korzystania przez radę gminy z kompetencji do uchwalania i zmian budżetu jest zachowanie procedury przewidującej określoną ustawą rolę organu wykonawczego. Do wyłącznej kompetencji burmistrza należy przygotowanie projektu uchwały budżetowej oraz inicjatywa jej zmiany (art. 52 ust. 1 i 2 u.s.g. i art. 179 u.f.p.). Uzasadnieniem dla ustawowego zagwarantowania wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organowi wykonawczemu w zakresie projektu uchwały budżetowej i jej zmian jest pozycja tego organu i jego odpowiedzialność za gospodarkę finansową gminy i wykonanie budżetu (por. uchwała Kolegium RIO we Wrocławiu z 19 września 2007 r., 76/2007, OwSS 2005W21).

Wyłączne prawo do inicjatywy uchwałodawczej oznacza więc w szczególności, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej już przyjętej na podstawie projektu burmistrza, nie może wprowadzać własnych poprawek w kwestiach nie objętych tym projektem. Zmiany takie są dopuszczalne jedynie w przypadku wyrażenia na nie zgody przez burmistrza. Należy bowiem odróżnić sprawy decydowania o wysokości dochodów i wydatków (art. 183 ust. 2 u.f.p.), od dokonywania zmian w przedmiocie nieobjętym inicjatywą organu wykonawczego. Działanie wykraczające poza tę inicjatywę stanowi istotne naruszenie prawa. Organ wykonawczy, który odpowiada za realizację uchwały budżetowej nie może być pozbawiony wpływu na zakres przedmiotowy dokonywanych zmian w tej uchwale (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2023 r. w sprawie III SA/GI 586/23).

Reasumując, w ocenie Burmistrz Zelowa „w niniejszej sprawie Rada Miejska w Zelowie dokonała zmian w uchwale budżetowej z własnej inicjatywy, bez uzyskania wymaganej zgody organu wykonawczego, do czego nie była uprawniona. Inicjatywa w sprawie sporządzenia zmiany uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (art. 233 pkt. 3 u.f.p. i art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g.). W konsekwencji działania Rady Miejskiej naruszyły postanowienia art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 233 pkt 3 u.f.p. Naruszenia tego nie można uznać za nieistotne. Uwzględniając powyższe, wnoszę jak na wstępie niniejszego pisma.”

W odpowiedzi na powyższe Przewodniczący Rady Miejskiej w Zelowie w piśmie z dnia 22 sierpnia 2024 r. znak: BRM.0004.9.2024 zawarł następujące wyjaśnienia: „W nawiązaniu do pisma z dnia 19 sierpnia 2024 roku znak WA 4120-37/2024-4 dotyczącego odniesienia się do wniosku Burmistrza Zelowa z dnia 5 sierpnia 2024 roku dotyczącego stwierdzenia nieważności uchwały nr IV/54/2024 podjętej na IV sesji nadzwyczajnej Rady Miejskiej w Zelowie w dniu 29 lipca 2024 roku wnoszę o utrzymanie ww. uchwały w mocy. Burmistrz Zelowa w piśmie z dnia 5 sierpnia 2024 roku wskazuje, że Rada Miejska wprowadzając do uchwały zmiany w sposób rażący naruszyła prawo.

Odnosząc się do zarzuty naruszenia prawa w zakresie zmiany nazwy zadania a właściwie jej doprecyzowania z »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów« na »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Polesie« zauważyć należy, iż wolą Rady Miejskiej w Zelowie było, aby zadanie dotyczyło drogi, która zawiera działkę 137. W miejscowości Wypychów istnieje wiele dróg, a brak uszczegółowienia (wskazania działki) w pierwotnym zadaniu spowodował, iż organ wykonawczy planował poczynienie nakładów na drogę inną niż »chciała« Rada Miejska. Właściwa droga była wskazana w poprzedniej kadencji przez uprzedniego Burmistrza Zelowa podczas podejmowania starań o dofinansowanie zadania ze środków otrzymanych z Gminy Bełchatów jednak nie została ona w tym zakresie doprecyzowana. Należy również zaznaczyć, iż odpowiadając na kierowane od początku bieżącej kadencji pisma w sprawie przedmiotowej drogi oraz wnoszone doprecyzowanie nazwy zadania na IV sesji Rady Miejskiej, Burmistrz Zelowa nie

wskazał ani w udzielanych odpowiedziach na pisma ani na IV sesji Rady Miejskiej swojej propozycji remontu konkretnej drogi. Taki stan rzeczy doprowadził do wielu nieporozumień i waśni. W celu likwidacji nieporozumienia radni Rady Miejskiej w Zelowie zgłosili poprawkę do proponowanych przez Burmistrza Zelowa na sesji zmian, precyzując nazwę zadania. Przegłosowana zmiana nazwy zadania doprecyzowuje jedynie drogę zgodnie z pierwotnie założonymi ustaleniami i jednocześnie wskazuje na którą drogę ma ponieść nakłady.

W piśmie z dnia 5 sierpnia 2024 roku Burmistrz Zelowa wskazuje na konieczność pokrycia straty Spółki, a zmiana wprowadzona przez Radę Miejską w Zelowie polegała na przesunięciu środków z planu wydatków dotyczącego dokapitalizowania Spółki o kwotę 500.000,00 zł. Zaznaczyć należy, iż brak odwodnienia drogi, na którą zostały przesunięte środki powoduje zalewanie siedlisk przy niej położonych. W związku z powyższym istnieje pilna potrzeba interwencji i rozpoczęcia działań w celu niedopuszczenia do podtapiania mieszkańców miejscowości Wypychów zamieszkujących przy wskazanej w doprecyzowaniu drodze. Taka sytuacja wskazywana już była przez Radnego Marcina Grala w 2022r..

W zakresie zgłoszonych przez Burmistrza Zelowa uwag dotyczących naruszenia prawa związanych z dokonaniem przez Radę Miejską w Zelowie zmianami w budżecie zauważyć należy, że przegłosowane zmiany dotyczyły jedynie materii objętej projektem zmian uchwały budżetowej zgłoszonej przez Burmistrza Zelowa. Rada Miejska w Zelowie dokonując zmian w budżecie w zakresie planu wydatków »poruszała się« jedynie w obrębie zmian zgłoszonych przez Burmistrza Zelowa zmieniając jedynie kwoty. Zmiany powyższe nie spowodowały zmian wyniku budżetu ani zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Wskazany we wniosku o stwierdzenie nieważności wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach III SA/GI 586/23 z dnia 21 sierpnia 2023 roku w zasadzie potwierdza stanowisko Rady Miejskiej w Zelowie, bowiem z wyroku wynika, że cyt. „(...)wylączne prawo do inicjatywy uchwałodawczej oznacza w szczególności, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie może niejako »przy okazji« zgłoszonych w projekcie zmian wprowadzać własnych poprawek w kwestiach nieobjętych tym projektem. Zmiany takie są dopuszczalne jedynie w przypadku wyrażenia na nie zgody przez organ wykonawczy. Powyższe nie oznacza, że organ stanowiący musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez prezydenta. Zgodzić się należy z poglądem, iż inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalonych aktów (por. wyrok WSA w Białymstoku z 10 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Bk 361/07). (...)«. Podobne stanowisko odnaleźć można w wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2023 roku I GSK 257/22, z którego wynika, że cyt. »(...) Uwzględniając przedstawiony powyżej kierunek wykładni przywołanych przepisów ustawy o finansach publicznych stwierdzić należy, że z punktu widzenia prawidłowego ich stosowania, tj. innymi słowy oceny, czy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując, na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej operuje w granicach wyznaczonych treścią przepisów art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czy też granice te przekracza, istotne znaczenie ma to, czy wprowadzane do tego przedłożenia zmiany mieszczą się w jego przedmiotowym zakresie, czy też poza zakres ten wykraczają. W tej mierze, istotne kryterium oceny stanowi treść wniesionego projektu uchwały o zmianie budżetu w relacji do treści podjętej uchwały o zmianie uchwały budżetowej. Występując z inicjatywą uchwałodawczą w omawianym przedmiocie, organ wykonawczy musi bowiem określić nie tylko rodzaj proponowanych zmian uchwały budżetowej, lecz także ich zakres (wielkość), wyznaczając tym samym ramy możliwych zmian, w granicach których jest możliwa i prawnie dopuszczalna aktywność uchwałodawcza organu stanowiącego. Jak bowiem już to podkreślono, związanie organu stanowiącego inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w sprawie zmiany budżetu, nie oznacza braku możliwości decydowania przez ten organ o kształcie zaproponowanych zmian w granicach wynikających z dyspozycji art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w przedstawionym powyżej jego rozumieniu. Organ stanowiący może bowiem nie tylko dokonać zmian w uchwale budżetowej, zgodnie z wniesionym projektem tych zmian, bądź zmiany te w całości lub w części odrzucić, lecz

także może przesadzić o ostatecznym ich kształcie (zob. wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13, publ. www.orzeczenia.gov.pl)”.

(...) Biorąc powyższe pod uwagę wnioskuję o pozostawienie uchwały w przyjętym kształcie.”.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że z treści pisma Burmistrza Zelowa z dnia 11 marca 2024 r. znak: ZPI.041.8.2024 o udzielenie przez Gminę Bełchatów pomocy finansowej na zadania inwestycyjne planowane do realizacji przez Gminę Zelów w 2024 r. wynika, że złożony wniosek dotyczył m.in. zadania określonego jako „Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów” w kwocie 870.000,00 zł, które polega na budowie nawierzchni z asfaltobetonu wraz z podbudową z łucznia. Ponadto Burmistrz Zelowa wskazał, że zadanie realizowane będzie w cyklu jednorocznym w 2024 r., w okresie III-IV kwartału.

Następnie uchwałą nr LXXII/663/2024 z dnia 3 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Bełchatów postanowiła udzielić Gminie Zelów pomoc finansową w wysokości 2.070.000,00 zł w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na realizację m.in. zadania pn. „Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów” w wysokości 870.000,00 zł (§ 1 pkt 1 lit. b uchwały). Postanowiono także, że szczegółowe warunki udzielenia pomocy finansowej i zasady rozliczania środków określone zostaną w umowie pomiędzy Gminą Zelów a Gminą Bełchatów (§ 3 uchwały).

Należy wskazać, że zgodnie z § 1 umowy z dnia 9 kwietnia 2024 r. nr 9/2024/BF Gmina Bełchatów zobowiązuje się udzielić Gminie Zelów pomocy finansowej w wysokości 870.000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów”, a w kontekście przedmiotowego zadania Gmina Zelów zobowiązała się wydatkować środki wyłącznie na cel określony w § 1 w terminie do dnia 31 grudnia 2024 r. (por. § 2 ust. 2 niniejszej umowy). Jednocześnie Gmina Zelów zobowiązała się do wykorzystania środków, o których mowa w § 1 zgodnie z celem, na jaki je uzyskała i na warunkach określonych w niniejszej umowie (por. § 4 ust. 1 umowy). Stosownie do postanowień § 4 ust. 4 analizowanej umowy w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości zasady postępowania określa art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W § 6 umowy postanowiono także, iż wszelkie zmiany umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Na podstawie uchwały nr II/12/2024 z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r. Rada Miejska w Zelowie dokonała m.in. zwiększenia dochodów budżetowych w dziale 600, rozdziale 60016, § 6300 o kwotę 1.870.000,00 zł z tytułu pomocy finansowej otrzymanej od Gminy Bełchatów z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych, w tym zadania pn. „Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów”. W konsekwencji do budżetu w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 wprowadzone zostały wydatki na przedmiotowe zadanie na kwotę 870.000,00 zł.

Odnosnie do możliwości zmiany zadania inwestycyjnego, na którego realizację Gmina Zelów otrzymała z budżetu Gminy Bełchatów dotację celową wypowiedziała się Skarbnik Gminy, działając z upoważnienia Wójta Gminy Bełchatów, która w piśmie z dnia 1 sierpnia 2024 r. znak: BF.3031.34.2024 podniosła, co następuje: *„(...) Wójt Gminy Bełchatów zobowiązany jest do podpisania umowy o udzieleniu pomocy finansowej oraz przekazania dotacji na zadanie zgodnie z uchwałą Rady Gminy Bełchatów Nr XXII/663/2024 podjętą w dniu 3 kwietnia 2024 roku. Podjęta przez Radę Gminy Bełchatów uchwała o udzieleniu pomocy na zadanie »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów« zgodna jest z wnioskiem Burmistrza Zelowa z dnia 11 marca 2024 roku (data wpływu 12 marca 2024 roku). Procedurę zmiany zadania rozpoczyna wniosek Burmistrza Gminy Zelów w tym zakresie. Konieczny jest również zwrot środków udzielonej dotacji. Zawarcie*

umowy dotacji na nowe zadanie możliwe jest po przyjęciu przez Radę Gminy s elchatów uchwały o udzieleniu pomocy finansowej na nowe zadanie.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że Wójt Gminy s elchatów związany jest podjętą w dniu 3 kwietnia 2024 roku uchwałą Nr XXII/663/2024 Rady Gminy s elchatów oraz zawartą w dniu 9 kwietnia 2024 roku umową z Gminą Zelów udzielenia pomocy finansowej na zadanie »Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów«.

Z kolei uchwałą nr III/43/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r. dokonano m.in. zwiększenia wydatków w dziale 900, rozdziale 90095, § 6030 o kwotę 500.000,00 zł oraz utworzenia nowego zadania inwestycyjnego pn. „Wniesienie kapitału zakładowego do ZUK” na kwotę 500.000,00 zł. Powyższe związane było z uchwałą nr 11/04/2024 Zgromadzenia Wspólników Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Zelowie z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie pokrycia straty netto Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. za okres od 01.01.2023 do 31.12.2023 roku w łącznej wysokości 1.712.530,60 zł poprzez wniesienie dopłaty na rzecz spółki.

Oceniając zgodność z prawem uchwały nr IV/54/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r. Kolegium Izby wskazuje na regulację zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), stosownie do której uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu tej jednostki obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po jego uchwaleniu. Natomiast zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym inicjatywa w sprawie zmian uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W związku z tym propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego.

Kolegium Izby znane jest orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie uprawnień organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie możliwości kształtowania treści postanowień uchwały budżetowej i jej zmian. Kolegium Izby nie kwestionuje poglądów wyrażonych w uzasadnieniach wyroków przywołanych przez Burmistrza Zelowa, co do wyłączności inicjatywy organu wykonawczego w zakresie zmiany uchwał budżetowych i konieczności uzyskania przez organ stanowiący zgody organu wykonawczego na wprowadzenie zmian nieobjętych inicjatywą organu wykonawczego w budżecie już uchwalonym, niemniej jednak w zakresie dopuszczalności podejmowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwał w sprawie zmiany uchwały budżetowej oraz wprowadzania modyfikacji w stosunku do projektu złożonego przez organ wykonawczy w ramach inicjatywy w sprawie zmian uchwały budżetowej Kolegium Izby podziela pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 257/22. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w nim, że: „(...) organ stanowiący podejmując, na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę o zmianie uchwały budżetowej, nie dość, że nie jest uprawniony do wprowadzania do niego takich zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, to również i wprowadzania do niego z własnej inicjatywy takich propozycji poprawek, których przyjęcie wykraczałyby poza zakres przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Innymi słowy, nie jest on uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych projektem. Projekt uchwały dotyczący konkretnych kwestii wyznacza w ten sposób organowi stanowiącemu ramy, w których może on nadać podejmowanej uchwale określony kształt. Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest więc wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii budżetowej (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 276/09). Uwzględniając przedstawiony powyżej kierunek wykładni przywołanych przepisów

ustawy o finansach publicznych stwierdzić należy, że z punktu widzenia prawidłowego ich stosowania, tj. innymi słowy oceny, czy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując, na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej operuje w granicach wyznaczonych treścią przepisów art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czy też granice te przekracza, istotne znaczenie ma to, czy wprowadzane do tego przedłożenia zmiany mieszczą się w jego przedmiotowym zakresie, czy też poza zakres ten wykraczają. W tej mierze, istotne kryterium oceny stanowi treść wniesionego projektu uchwały o zmianie budżetu w relacji do treści podjętej uchwały o zmianie uchwały budżetowej. Występując z inicjatywą uchwałodawczą w omawianym przedmiocie, organ wykonawczy musi bowiem określić nie tylko rodzaj proponowanych zmian uchwały budżetowej, lecz także ich zakres (wielkość), wyznaczając tym samym ramy możliwych zmian, w granicach których jest możliwa i prawnie dopuszczalna aktywność uchwałodawcza organu stanowiącego. Jak bowiem już to podkreślono, związanie organu stanowiącego inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w sprawie zmiany budżetu, nie oznacza braku możliwości decydowania przez ten organ o kształcie zaproponowanych zmian w granicach wynikających z dyspozycji art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w przedstawionym powyżej jego rozumieniu. Organ stanowiący może bowiem nie tylko dokonać zmian w uchwale budżetowej, zgodnie z wniesionym projektem tych zmian, bądź zmiany te w całości lub w części odrzucić, lecz także może przesądzić o ostatecznym ich kształcie (zob. wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13)". Podkreślić należy, że podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 276/09 i w wyroku z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1043/22.

W świetle zaprezentowanej wykładni art. 233 pkt 3 oraz art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący może dokonać zmian w uchwale budżetowej, o ile z odpowiednią inicjatywą wystąpi organ wykonawczy, co nie jest równoznaczne z uznaniem, że kompetencje organu stanowiącego ograniczają się wyłącznie do przyjęcia bądź odrzucenia w całości zmian proponowanych w projekcie przedłożonym przez organ wykonawczy. Skoro uchwalanie budżetu i dokonywanie w nim zmian należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego, to organ stanowiący może wprowadzić inne zmiany w uchwale budżetowej niż proponowane przez organ wykonawczy, z tym zastrzeżeniem, że modyfikacje wprowadzone przez organ stanowiący muszą mieścić się w granicach projektu, wyznaczonych rodzajem oraz zakresem (wielkością) zmian uchwały budżetowej proponowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Mając na względzie powyższą wykładnię Kolegium Izby stwierdziło, że zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r. wprowadzone przez Radę Miejską w Zelowie w uchwale nr IV/54/2024 z dnia 29 lipca 2024 r. polegające na rezygnacji z realizacji zadania pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów*” poprzez zmniejszenie wydatków w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 o kwotę 870.000,00 zł oraz na utworzeniu w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 nowego zadania inwestycyjnego pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie*” poprzez zwiększenie wydatków o kwotę 1.500.000,00 zł, przy jednoczesnym przesunięciu kwoty 500.000,00 zł z zadania pn. „*Wniesienie kapitału zakładowego do ZUK*” na nowe zadanie pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie*” wykraczają poza zakres przedłożonego projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej. Wskazać należy, że Burmistrz Zelowa przedstawił Radzie Miejskiej w Zelowie projekt uchwały w sprawie zmiany w budżecie Gminy Zelów na 2024 r., który m.in. zwiększał wydatki w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 na zadanie pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów*” o kwotę 130.000,00 zł oraz zwiększał wydatki w dziale 900, rozdziale 90095, § 6030 o kwotę 550.000,00 zł na zadanie pn. „*Wniesienie kapitału zakładowego do ZUK*”. Ponadto należy podkreślić, że Gmina Zelów otrzymała od Gminy Bełchatów pomoc finansową w formie dotacji celowej m.in. w wysokości 870.000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów*”, a które to środki zostały wprowadzone do planu dochodów

majątkowych budżetu 2024 r. Rezygnacja przez Radę Miejską w Zelowie z realizacji zadania pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów*”, zdaniem Kolegium Izby, powinna skutkować zmniejszeniem planu dochodów majątkowych budżetu 2024 r. z tytułu dotacji o kwotę 870.000,00 zł, bowiem w związku z powyższym, na dzień 29 lipca 2024 r., brak jest podstaw do planowania dochodów w tej wysokości. W konsekwencji doszło także do nieprawidłowego ustalenia kwoty planowanego deficytu budżetu Gminy Zelów na 2024 r.

W świetle złożonych wyjaśnień jednostki oraz uwzględniając obowiązujący stan prawny, w ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Zelowie podejmując przedmiotową uchwałę wykraczała poza granice własnych kompetencji uchwałodawczych, gdyż wprowadzone przez organ stanowiący w budżecie nowe zadanie pn. „*Remont drogi gminnej w miejscowości Wypychów, działka 137, obręb Wypychów-Podlesie*” nie było objęte inicjatywą organu wykonawczego i nie uzyskano zgody Burmistrza Zelowa. Na gruncie obowiązujących przepisów oraz wyjaśnień składanych na posiedzeniu, Kolegium Izby nie może podzielić prezentowanego poglądu, że organ stanowiący dokonując zmiany budżetu jedynie „*doprecyzował*” nazwę realizowanego zadania. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że dokonanie zmiany w tym zakresie w konsekwencji uczyniło niezgodnym z prawem przesunięcie środków z zadania pn. „*Wniesienie kapitału zakładowego do ZUK*” i dofinansowanie wprowadzonego do budżetu nowego zadania. Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium Izby, podejmując badaną uchwałę Rada Miejska w Zelowie naruszyła art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby podjęło uchwałę jak w sentencji.

Nieuwzględnienie przez Radę Miejską w Zelowie rozstrzygnięcia zawartego w sentencji niniejszej uchwały skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Izby rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk