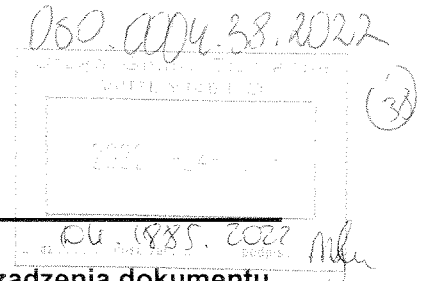


## Dokument elektroniczny

---



Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Białystok 2022-04-29

### Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku  
Branickiego 13  
Województwo: podlaskie  
Powiat: Białystok  
NIP: 5422087279  
Email: bialystok@rio.gov.pl

### Dane adresata

Urząd Gminy Trzcianne  
Wojska Polskiego 13  
Województwo: podlaskie  
Powiat: Moniecki  
NIP: 7191101016  
Email: trzcianne@trzcianne.pl

## Uchwała rozstrzygnięcie

Znak sprawy: 8/135/2022

Dotyczy: Uchwała nr XL/198/22 Rady Gminy Trzcianne z dnia 2022-03-07

### Załączniki:

1. [Dokumenty.zip](#)

Dokument nie zawiera podpisu

---

Podpis elektroniczny



**UCHWAŁA Nr 8/135/2022**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU**  
z dnia 21 kwietnia 2022 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Renczyński  
Członkowie: Beata Chmielewska  
Paweł Galko  
Katarzyna Gawrońska  
Agnieszka Gerasimiuk  
Ewa Lotko  
Małgorzata Rutkowska  
Małgorzata Sokół-Kreczko  
Marlena Stachurska-Janczyło  
Marcin Tyniewicki  
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ),

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr XL/198/22 Rady Gminy Trzcianne z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie zmian do budżetu Gminy Trzcianne na 2022 rok,

**postanawia:**

**I. Uznać, że:**

1) przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559) poprzez naruszenie wyłącznej inicjatywy Wójta Gminy do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy w części dotyczącej zmniejszenia (zniesienia) wydatków zaplanowanych w wysokości 1 007 927 zł na realizację zadania majątkowego pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie – Downary do m. Stare Bajki od km 3+800, do km 5+335,73” i wprowadzenia w to miejsce ośmiu zadań polegających na przebudowie dróg gminnych na łączną kwotę 850 000 zł oraz zadania pn. „Rekultywacja basenu p/poż i terenu wokół...” w kwocie 157 927 zł;

2) w związku z powyższym stwierdzić nieważność powołanej uchwały w następujących częściach:

- w załączniku nr 2 do uchwały „Plan wydatków”, rodzaj zadania: własne, w zakresie zmniejszenia o kwotę 157 927 zł planu wydatków w dziale „600 Transport i łączność” rozdziale „60016 Drogi publiczne gminne” paragrafie „6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” i zwiększenia o kwotę 157 927 zł planu wydatków w dziale „921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” rozdziale „92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” paragrafie „6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”;

- w załączniku nr 3 do uchwały „Zadania majątkowe na 2022 rok” w zakresie zadań inwestycyjnych określonych przy lp. od 8 do 15 (przebudowy dróg gminnych na łączną kwotę 850 000 zł, dział 600 rozdział 60016 paragraf 6050) oraz 21 (rekultywacja basenu p/poż i terenu wokół na działce nr 833, dział 921 rozdział 92109 paragraf 6050).

**II. Ustalić budżet gminy Trzcianne na 2022 rok w części dotkniętej nieważnością w sposób następujący:**

1) ustalić plan wydatków w dziale „600 Transport i łączność” rozdziale „60016 Drogi publiczne gminne” paragrafie „6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 3 197 927 zł, w tym w kwocie 1 007 927 zł na zadanie inwestycyjne o nazwie „Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie – Downary do m. Stare Bajki od km 3+800, do km 5+335,73” podlegające ujęciu w załączniku nr 3 do uchwały „Zadania majątkowe na 2022 rok”;

2) ustalić plan wydatków w dziale „921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” rozdziale „92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” paragrafie „6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 482 072,31 zł.

#### Uzasadnienie

W dniu 11 marca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (RIO) wpłynęła uchwała Nr XL/198/22 Rady Gminy Trzcianne z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie zmian do budżetu Gminy Trzcianne na 2022 r. W dniu 11 marca 2022 r. do organu nadzoru wpłynęło też pismo Wójta Gminy Trzcianne z dnia 9 marca 2022 r. (Nr Fn.3251.6.2022) zawierające wniosek o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części dotyczącej zmian uchwalonych w oparciu o poprawki radnych gminy Trzcianne. Pismo to zostało następnie uzupełnione o pismo Nr Fn.3251.7.2022 – z dnia 18 marca, a także o przedłożone w trakcie posiedzenia Kolegium Izby w dniu 30 marca 2022 r. pismo Nr Fn.3251.8.2022 z 28 marca 2022 r. W przedłożonej korespondencji Wójt podniósł w szczególności, że uchwała Nr XL/198/22 w sprawie zmian do budżetu Gminy Trzcianne została podjęta z naruszeniem kompetencji organu wykonawczego, wynikających z art. 233 pkt 3, art. 247 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z przegłosowaniem i przyjęciem 3 poprawek/wniosków formalnych przedstawionych przez grupę radnych, a następnie podjęciem uchwały z przedmiotowymi poprawkami, pomimo sprzeciwu Wójta Gminy w stosunku do zaproponowanych zmian. Wójt argumentował też, że zmiany budżetu w zakresie zadań drogowych przyjęte w wyniku poprawek są „nieracjonalne z punktu widzenia świadomego uchwałodawcy”, przywołując przy tym m.in. przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i parametry techniczne, jakie należałoby zastosować w przypadku przebudowy dróg. Podnosił również, że zakup ciągnika na potrzeby związane z gospodarką ściekową, którego Rada nie przyjęła, jest dla gminy konieczny. Wskazał też, że w opinii Ministra Finansów środki pochodzące z uzupełnienia subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji (przyznane gminie w wysokości 1 299 853 zł), można również przeznaczyć na zakupy inwestycyjne.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.; dalej jako: *u.r.i.o.*) na posiedzeniu w dniu 30 marca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (dalej: *Kolegium Izby*), po analizie nadzorowanej uchwały z uwzględnieniem zarzutów sformułowanych przez Wójta Gminy, podjęło uchwałę Nr 7/118/2022, w

której stwierdziło, że nadzorowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.; dalej też jako: *u.f.p.*) oraz art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559; dalej też jako: *u.s.g.*) poprzez naruszenie wyłącznej inicjatywy Wójta Gminy do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy w części dotyczącej zmniejszenia (zniesienia) wydatków zaplanowanych w wysokości 1 007 927 zł na realizację zadania majątkowego pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie – Downary do m. Stare Bajki od km 3+800. do km 5+335,73” i wprowadzenia w to miejsce ośmiu zadań polegających na przebudowie dróg gminnych na łączną kwotę 850 000 zł oraz zadania pn. „Rekultywacja basenu p/poż i terenu wokół...” w kwocie 157 927 zł. W związku z tym Kolegium Izby postanowiło wezwać Radę Gminy Trzcianne do dokonania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej, które doprowadzą do wyeliminowania wyżej wskazanych naruszeń prawa, poprzez wycofanie ww. zmian w załączniku nr 3 „Zadania majątkowe na 2022 rok” oraz odpowiednio w załączniku nr 2 zawierającym plan wydatków budżetowych, a także do dostarczenia stosownej uchwały zmieniającej do RIO w terminie do dnia 19 kwietnia 2022 r.

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Kolegium Izby podniosło w szczególności, że na skutek złożonych przez radnych podczas sesji poprawek (oznaczonych jako „wnioski formalne”) w załączniku nr 3 do uchwały „Zadania majątkowe na 2022 rok” (co też zostało odpowiednio uwzględnione w planie wydatków budżetowych określonym w załączniku nr 2) organ stanowiący przyjął nowe zadania inwestycyjne:

- osiem zadań, o wartości wydatków 106 250 zł każde, dotyczących: przebudowy drogi gminnej na działce Nr 722 obręb Gielczyn około 1000 m; przebudowy drogi gminnej na działce Nr 431 obręb Mroczyki około 1000 m; przebudowy drogi gminnej na działce Nr 402 obręb Zubole około 700 m; przebudowy drogi gminnej na działce Nr 414/1 obręb Zubole około 600 m; przebudowy drogi gminnej na działce Nr 488, 491, 509, 520, 526 obręb Zajki ok. 2000 m; przebudowy drogi gminnej na działce Nr 347 obręb Chojnowo około 2000 m; przebudowy drogi gminnej na działce Nr 118 obręb Chojnowo około 500 m; przebudowy drogi gminnej na działce Nr 193 obręb Mroczyki około 1000 m. Łącznie na wymienione zadania zaplanowano kwotę 850 000 zł;

- zadanie pn. „Rekultywacja basenu p/poż i terenu wokół na działce Nr 833 w miejscowości Szorce przy drodze powiatowej Downary – Trzcianne – Krypno” z planem wydatków w kwocie 157 927 zł.

Powyższe zmiany nie były zawarte w przygotowanym przez Wójta Gminy projekcie uchwały w sprawie zmian do budżetu Gminy Trzcianne na 2022 r. (projekt z dnia 23.02.2022 r.), Wójt Gminy nie wyraził też zgody na ich wprowadzenie przez Radę Gminy na sesji w dniu 7 marca 2022 r. W tym stanie rzeczy Kolegium Izby stwierdziło, że przyjmując te zmiany Rada Gminy Trzcianne w sposób nieuprawniony wkroczyła w wyłączne kompetencje Wójta Gminy. Jak to bowiem wynika z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu. Ta norma znajduje też odzwierciedlenie w przepisach art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym określających zadania i kompetencje wójta gminy. Według tych przepisów wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy i to jemu przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Oczywistym jest przy tym, że podjęcie uchwały w sprawie zmiany budżetu przynależy wyłącznie do rady gminy – wynika to z art. 18 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* Kolegium Izby stanęło jednakże na stanowisku, że delimitacji tych kompetencji organów gminy nie należy upatrywać wyłącznie w – przywoływanym przez radnych w uzasadnieniu ich poprawek – przepisie art. 240 ust. 2 *u.f.p.*, według którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może bez zgody zarządu (wójta) dokonywać zmian w projekcie uchwały budżetowej powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków, które nie prowadzą do zwiększenia deficytu

budżetu. W wynikającej z tego przepisu możliwości decydowania o treści podejmowanej uchwały zmieniającej nie mieszczą się dowolne zmiany budżetu, lecz takie, które nie wykraczają poza materię określoną w przedłożonym przez wójta projekcie. Innymi słowy, organ stanowiący gminy nie może przy okazji inicjatywy organu wykonawczego co do zmiany uchwały budżetowej podejmować wszelkich ustalonych przez siebie zmian, byleby pozostawały one w ramach ustalonego poziomu deficytu. Tak rozumiane uprawnienie rady gminy czyniłoby iluzoryczną wyłączną kompetencję wójta do zgłaszania propozycji zmian w budżecie (tak np. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 października 2021 r. (I SA/Op 437/21) i przywołane tam orzecznictwo).

Odnosnie do kwestionowanej przez Wójta Gminy poprawki radnych, wskutek której nie przyjęto do budżetu zakupu inwestycyjnego w wysokości 250 000 zł pn. „Zakup ciągnika na potrzeby związane z gospodarką ściekową prowadzoną przez Gminę Trzciannie w miejscowościach nie posiadających kanalizacji sanitarnej oraz zabudowie kolonijnej” i przeniesiono tę kwotę na realizowane zadanie pn. „Modernizacja gminnej oczyszczalni ścieków w Trzciannie wraz z rozbudową sieci sanitarnej na terenie Gminy Trzciannie oraz modernizacja przepompowni ścieków” Kolegium Izby uznało, że zarzuty Wójta nie są zasadne. Działania radnych w tym zakresie nie wykraczały poza przedłożony przez Wójta Gminy projekt uchwały w sprawie zmian budżetu, z uzasadnienia którego można wnioskować, że proponowane zmiany pozostają ze sobą powiązane w ramach prowadzonej przez gminę gospodarki ściekowej. Okoliczność, że proponowane zmiany w wydatkach budżetowych dotyczyły zadania rozumianego jako „gospodarka ściekowa” potwierdził Sekretarz Gminy obecny na posiedzeniu Kolegium Izby.

W odpowiedzi na wezwanie Kolegium Izby w trybie art. 12 ust. 1 u.r.i.o. Rada Gminy Trzciannie nie przedłożyła stosownej uchwały zmieniającej. Do organu nadzoru, drogą mailową w dniu 19 kwietnia 2022 r., wpłynęło natomiast pismo Przewodniczącego Rady Gminy Trzciannie, z którego wynika, że na sesji w dniu 15 kwietnia 2022 r. stosunkiem głosów 8 do 6 Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie wniesienia stanowiska dotyczącego uchwały Nr 7/118/2022 Kolegium Izby z dnia 30 marca 2022 r. Projekt uchwały wraz załącznikiem pn. „Stanowisko Rady Gminy Trzciannie w przedmiocie uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 7/118/2022 z dnia 30 marca 2022 r.” został dołączony do tego pisma. Z przedstawionego „Stanowiska” wynika w szczególności, że w ocenie Rady Gminy nadzorowana uchwała XL/198/22 z dnia 7 marca 2022 r. „nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa”, zaś RIO wydała rozstrzygnięcie przyjmując błędną wykładnię art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. „poprzez uznanie, iż wyłączne prawo inicjatywy uchwałodawczej wójta gminy oznacza brak możliwości dokonania, bez jego zgody, jakichkolwiek poprawek przez Radę Gminy w przedstawionym jej projekcie zmiany uchwały budżetowej, a także poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 91 ust. 1 u.s.g. polegające na uznaniu, iż przedmiotowa Uchwała jest sprzeczna z prawem”. Przywołując orzecznictwo sądowe Rada Gminy podniosła, że inicjatywę uchwałodawczą organu wykonawczego należy rozumieć jako prawo wniesienia projektu uchwały, który organ stanowiący winien rozpatrzyć: inicjatywa uchwałodawcza nie wiąże jednak co do zasady organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów; w kontekście art. 240 ust. 2 u.f.p. organ stanowiący jest ograniczony w kształtowaniu treści uchwały budżetowej, w tym także dotyczącej zmiany budżetu, tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie z niego wynika. W przyjętym „Stanowisku” Rada wskazała, że projekt uchwały złożony przez Wójta Gminy „zawierał w swych zapisach inicjatywę przekazania środków w wysokości 1 007 927 zł na zadanie pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie – Downary do m. Bajki Stare od km 3+800, do km 5+335.73”. Środki te „zostały przeznaczone na 1. przebudowę dróg gminnych – 8 szt. na łączną wartość 850 000 zł oraz 2. „Rekultywacja basenu p/poż i terenu wokół na działce Nr 833 w miejscowości Szorce przy drodze

powiatowej Downary – Trzciannie – Krypno”. Poza tym w ocenie Rady Gminy doszło do oczywistej manipulacji ze strony organu wykonawczego gminy, który w swoich pismach kreuje błędny obraz uchwalonych zmian, ponieważ: - Rada nie miała wpływu na ostateczny kształt załącznika Nr 3 do uchwały – Wójt dokonał równego rozdziału środków z uchwalonego zadania na przebudowę dróg w oderwaniu od rzeczywistych intencji radnych i prawidłowej gospodarki finansowej gminy; - każda z 8 dróg będących przedmiotem zmian spełnia zdaniem Rady warunki techniczne dla ich zaliczenia do kategorii dróg publicznych – dróg gminnych kategorii D – co też oznacza, że nie zachodzi zmiana materii projektowanej uchwałą zmieniającej uchwałę budżetową (zmiana pozostaje też w zgodzie z art. 240 ust. 2 u.f.p.). W „Stanowisku” Rada Gminy podniosła również, że organ nadzoru nie uwzględnił celu wprowadzenia zadania dotyczącego rekultywacji terenu, który jest „tożsamy z tym, jaki przyświecał w projekcie uchwały Wójta Gminy Trzciannie – poprawa warunków lokalnych mieszkańców określonych terenów Gminy Trzciannie, m.in. poprzez zwiększenie bezpieczeństwa na drodze i terenach przyległych”; ponadto zadanie to zostało zakwalifikowane do paragrafu 6050, co spełnia dyspozycję art. 240 u.f.p. Zdaniem Rady Gminy nadzorowanej uchwały nie można też określić mianem wydanej z istotnym naruszeniem prawa, gdyż wypełniając zadanie uchwałodawcze Rada zdecydowała o kształcie uchwały tak, aby nie naruszyć dyspozycji art. 240 u.f.p. Jak przy tym wynika z wywodów Rady „Nawet gdyby przyznać rację organowi nadzorczemu, to nieważnością powinna zostać objęta wyłącznie część, na mocy której ma zostać zrealizowane zadanie pn. „Rekultywacja basenu p/poż i terenu wokół na działce Nr 833 w miejscowości Szorce przy drodze powiatowej Downary – Trzciannie – Krypno”. Pozostałe zmiany mieszczą się w dyspozycji przepisów umożliwiających Radzie Gminy ingerencję w projekt uchwały o zmianie uchwały budżetowej, co czyni zasadnym pozostawienie zmiany w zakresie proponowanych modernizacji dróg gminnych”.

Na posiedzenie Kolegium Izby w dniu 21 kwietnia 2022 r. stawił się Sekretarz Gminy Trzciannie – Pan Mirosław Paniczko, który potwierdził, że na sesji w dniu 15 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Trzciannie podjęła uchwałę w sprawie wniesienia stanowiska dotyczącego uchwały Nr 7/118/2022 Kolegium Izby z dnia 30 marca 2022 r (do dnia posiedzenia Kolegium uchwała Rady nie została do RIO przekazana). Sekretarz przedłożył też pismo Wójta Gminy z dnia 20 kwietnia 2022 r., w którym Wójt odniósł się do „Stanowiska” Rady Gminy (przyjętego w uchwale Nr XLI/202/22) w części dotyczącej stwierdzenia, że Rada nie miała wpływu na kształt załącznika pn. „Zadania majątkowe na rok 2022”, oraz że forma tego załącznika stanowi nadużycie organu wykonawczego. Wójt poinformował, że „przegłosowane poprawki Radnych oddawały jedynie wolę Rady natomiast nie przedstawiały precyzyjnej treści załącznika Nr 3. Uchwałodawca nie sprecyzował w jaki sposób kwota 850 000 zł ma być rozdysponowana. Czy ma być to ujęte jako jedno zadanie składające się z przebudowy ośmiu dróg, czy może osiem różnych zadań dotyczących przebudowy. W związku z czym kwotę 850 000 zł rozdysponowano w równych częściach na osiem zadań. Była to jedynie czynność techniczna a nie decyzyjna organu wykonawczego”. Wójt nadmienił ponadto, że „przed podpisaniem uchwały Przewodniczący Rady został zapoznany z treścią załącznika Nr 3”.

W oparciu o zgromadzony w postępowaniu nadzorczym materiał Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Badana uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i w tej części, stosownie do art. 12 ust. 2 u.r.i.o., należy stwierdzić jej nieważność, gdyż Rada Gminy Trzciannie w wyznaczonym terminie nie usunęła wskazanych nieprawidłowości.

Kolegium Izby podtrzymuje swoją ocenę, iż w części dotyczącej zmniejszenia (zniesienia) przez Radę Gminy badaną uchwałą wydatków zaplanowanych w wysokości 1 007 927 zł na realizację zadania majątkowego pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie – Downary do m. Stare Bajki od km 3+800, do km 5+335,73” i wprowadzenia w to miejsce nowego zadania (zadań) przebudowy odcinków ośmiu innych dróg gminnych na łączną kwotę 850 000 zł oraz zadania pn. „Rekultywacja basenu p/poż i terenu wokół...” w kwocie 157 927 zł doszło do naruszenia wyłącznej inicjatywy Wójta Gminy do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Wbrew przy tym stanowisku Rady Gminy organ nadzoru nie interpretuje art. 233 pkt 3 u.f.p. i art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w ten sposób, że „wyłączne prawo inicjatywy uchwałodawczej wójta gminy oznacza brak możliwości dokonania, bez jego zgody, jakichkolwiek poprawek przez Radę Gminy w przedstawionym jej projekcie zmiany uchwały budżetowej” (o czym świadczy chociażby treść rozstrzygnięcia Kolegium Izby zawartego w uchwale Nr 7/118/2022).

Przede wszystkim Kolegium Izby zauważa, że jak to wynika z ogółu uregulowań ustawy o finansach publicznych i ustawy o samorządzie gminnym procedura uchwalania uchwały budżetowej gminy oraz jej zmiany opiera się na swego rodzaju zasadzie współdziałania i podziału kompetencji pomiędzy organami gminy – stanowiącym (radą gminy) i wykonawczym (wójtem). Temu drugiemu organowi ustawodawca przyznał prawo wyłącznej inicjatywy zarówno do sporządzenia projektu uchwały budżetowej, jak i projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, co jednoznacznie wynika z art. 233 pkt 1 i 3 u.f.p., a także art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g., przy czym ten drugi przepis stanowi o wyłącznym prawie wójta do „zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy”. Ta kompetencja w zakresie inicjatywy uchwałodawczej nie może zostać scedowana na żaden inny podmiot, w szczególności na radę gminy czy grupę radnych (zob. E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse publiczne, Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 1048-1050). *Ratio legis* dla tych uregulowań należy doszukiwać się w tym, iż to na organie wykonawczym spoczywa wykonywanie budżetu i odpowiedzialność z tego tytułu – art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 60 ust. 1 u.s.g. Logicznym więc jest, że powinien on mieć zasadniczy wpływ na konstrukcję budżetu, przy czym zauważyć należy, że kształtowanie tej konstrukcji winno następować z poszanowaniem wymogów prawa, w szczególności w zgodzie z postanowieniami ustawy o finansach publicznych, m.in. art. 211, 212, art. 217 czy art. 235-237. Z kolei w świetle art. 239 u.f.p. oraz art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organowi stanowiącemu przyznano wyłączną kompetencję uchwalenia uchwały budżetowej lub jej zmiany w oparciu o propozycję (projekt) przedstawiony przez organ wykonawczy.

W tym właśnie wyraża się wspomniana zasada współdziałania w procedurze podejmowania aktów budżetowych. Jednakże z racji posiadania w tej procedurze przez oba organy kompetencji o charakterze wyłącznym, mogą pojawiać się sytuacje, w których następuje naruszenie granic podziału tych kompetencji. W analizowanej sprawie kluczowym zagadnieniem podlegającym rozstrzygnięciu jest to czy rada gminy może – i w jakim zakresie – modyfikować wniesiony przez wójta w trakcie roku budżetowego projekt uchwały o zmianie budżetu gminy.

Kolegium Izby stoi na stanowisku zgodnym z utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, według której w przypadku dokonywania zmian w trakcie roku w uchwalonym już budżecie uprawnienia rady doznają istotnych ograniczeń. Zasadniczo sądy stanęły na stanowisku, że rada jest związana materią określoną projektem uchwały przygotowanym przez organ wykonawczy. Innymi słowy możliwość wprowadzania zmian jest wyznaczona przez przedmiot tego projektu, a więc organ stanowiący nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji zmian tym projektem nie objętych, chyba że uzyska na to zgodę organu wykonawczego (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 22.12.2008 r., sygn. I SA/Bk 554/08; wyrok NSA z 20.01.2010 r., sygn. II GSK 276/09; wyrok WSA w Krakowie z 9.10.2014 r., sygn. I SA/Kr 1421/14, wyrok WSA w Opolu z 13.10.2021 r., sygn. I SA/Op 437/21).



Oczywiście wniesiony projekt zmian w uchwale budżetowej i jego modyfikacje przez organ stanowiący nie mogą naruszać zarówno proceduralnych, jaki i materialnych norm ustawowych regulujących przyjmowanie tej uchwały przez radę, wynikających z ustawy o finansach publicznych czy ustawy o samorządzie gminnym. W szczególności w art. 240 ust. 2 u.f.p. *expressis verbis* ustanowione zostało ograniczenie kompetencji rady do modyfikacji projektu uchwały budżetowej oraz uchwały zmieniającej. Mianowicie zgodnie z tym przepisem nie może ona bez zgody organu wykonawczego wprowadzić zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zachowanie tego ograniczenia nie można jednakże uznawać (jak to zdaje się twierdzić Rada Gminy Trzciannie) za wyznacznik rozstrzygający o dopuszczalności zmian dokonywanych przez organ stanowiący w przedłożonym projekcie uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 163/13) podkreślił, 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”. W związku z tym wskazał, że dla zgodności z prawem uchwały zmieniającej uchwałę budżetową, która zawiera różnice w stosunku do przedłożonego projektu tej uchwały, podstawowe znaczenie ma to, czy „rada gminy po pierwsze, doprowadziła swoim działaniem do zwiększenia deficytu budżetu zmniejszając jego dochody lub zwiększając wydatki ponadto, co wynikało z treści przedłożenia organu wykonawczego, a jeżeli tak, to czy nastąpiło to za zgodą lub bez zgody organu wykonawczego, po drugie zaś, czy wskazanie przez radę gminy innych - niż wynikało to z projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej - pozycji budżetu (...) było działaniem mieszczącym się w ramach, zakresie i wielkościach proponowanych w przedłożeniu organu wykonawczego zmian wyznaczających tym samym granice kompetencji uchwalodawczej rady gminy, czy też przeciwnie, granice te przekraczało”. Dodać tu należy, że zasadniczo dokonywanie przez radę zmian budżetu nie objętych projektem organu wykonawczego jest możliwe po uprzedniej zgodzie tego ostatniego. W orzeczeniu z dnia 20 stycznia 2010 r. (sygn. II GSK 276/09) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „W wypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgodę). Również w wypadku, 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. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości.”

W kontekście przedstawionej, podzielanej przez Kolegium Izby, wykładni przepisów dotyczących procedowania uchwał budżetowych należy podnieść, że Wójt Gminy Trzciannie nie wyraził zgody na przedłożone przez radnych na sesji w dniu 7 marca br. poprawki do projektu uchwały w sprawie zmian budżetu gminy. Organ nadzoru nie podziela przy tym poglądu Rady Gminy Trzciannie, że projekt ten „zawierał w swych zapisach inicjatywę przekazania środków w wysokości 1 007 927 zł na zadanie pn. „ Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie – Downary do m. Bajki Stare od km 3+800, do km 5+335,73”, zatem środki te można było, w ramach przedłożenia Wójta, przeznaczyć na inne inwestycje drogowe czy też rekultywację wysypiska jako inwestycję zgodną z celem projektu Wójta, którym jest „poprawa warunków lokalnych mieszkańców określonych terenów gminy”.

Przed wszystkim podkreślenia wymaga, że zadanie inwestycyjne dotyczące przebudowy drogi gminnej Nr 104716B zostało określone przez Radę Gminy Trzciannie w uchwale budżetowej gminy na 2022 rok podjętej 12 stycznia 2022 r. (uchwała Nr XXXVI/183/22). Na podstawie § 4 tej uchwały

w załączniku nr 3 pn. "Zadania majątkowe na 2022 rok" wyspecyfikowano limity wydatków na zadania inwestycyjne, w tym pod lp. 5. określono wydatki w kwocie 1 007 927 zł na przebudowę wymienionej drogi gminnej (dział 600 rozdział 60016 paragraf 6050). Załącznik ten poprzez wskazanie konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, nakładów oraz wydatków na ich realizację w roku budżetowym stanowi uszczegółowienie planu wydatków budżetu w zakresie ujętych w poszczególnych podziałkach klasyfikacyjnych wydatków majątkowych.

Przedłożony przez Wójta projekt uchwały zmieniającej, będący kanwą podjęcia badanej uchwały, w § 2 stanowił, że „Dokonuje się zmian w planie zadań majątkowych zgodnie z załącznikiem Nr 3 do niniejszej uchwały”. Załącznik nr 3 o nazwie „Zadania majątkowe na 2022 rok” zawierał specyfikację wszystkich zadań inwestycyjnych, nie tylko tych, które podlegały projektowanym zmianom (co jest stosowaną w gminie Trzciannie praktyką – zob. np. uchwała Nr XXVII/155/21 Rady Gminy z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie zmian do budżetu Gminy Trzciannie na 2021 r.). Wynika to jasno z porównania tego załącznika do załącznika specyfikującego zadania majątkowe zawartego w pierwotnej uchwale budżetowej gminy na 2022 rok, a ponadto z objaśnień dokonywanych zmian w budżecie, w tym w zakresie wydatków majątkowych, zawartych w załączniku nr 7 do projektu uchwały. Z uwagi na to nie można uznać, że w projekcie zmiany budżetu Wójt przedstawił „inicjatywę” przeznaczenia środków na przebudowę drogi gminnej Nr 104716B, a tym samym uczynił to zadanie materiały podlegającą proponowanym zmianom. Takie rozumienie § 2 projektu uchwały zmieniającej musiałoby prowadzić do wniosku, że intencją projektodawcy było poddanie na nowo procedurze uchwalodawczej wszystkich zadań inwestycyjnych, które zostały określone w uchwale budżetowej na 2022 rok uchwalonej niespełna 2 miesiące wcześniej. W tym kontekście Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy usuwając zaplanowaną w budżecie na 2022 rok inwestycję przebudowy drogi gminnej Nr 104716B i wprowadzając w to miejsce nowe zadania (zadanie) polegające na przebudowie ośmiu odcinków innych dróg oraz rekultywacji terenu (co też wymagało stosownych przeniesień w planie wydatków majątkowych) wykroczyła poza inicjatywę uchwalodawczą Wójta. W ocenie Kolegium Izby okoliczność, że organ wykonawczy przedkłada projekt zmian budżetu obejmujący również plan wydatków majątkowych nie oznacza, że w trakcie prac nad tym projektem organ stanowiący jest uprawniony do dokonania rewizji wszystkich przyjętych zadań majątkowych i usuwania zadań wcześniej w budżecie przyjętych, które nie były objęte inicjatywą w sprawie zmian. Uznanie takiej praktyki za prawidłową mogłoby prowadzić do istotnego zakłócenia wykonywania budżetu w części majątkowej, które z reguły wymaga czasochłonnych procesów przygotowawczych. W odniesieniu do zadania rekultywacji terenu możliwość naruszenia kompetencji Wójta zdaje się dostrzegać również Rada Gminy Trzciannie zawierając w swoim „Stanowisku”, że ewentualne naruszenie prawa może być stwierdzone wobec realizacji tego zadania, przy czym wskazuje, że obejmuje ono inny dział klasyfikacji wydatków budżetu gminy.

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, że w przedłożonych organowi nadzoru pismach Wójt Gminy podniósł, że usunięte z budżetu gminy zadanie inwestycyjne ma przygotowaną dokumentację projektową wraz z pozwoleniem na budowę, zaś proponowane zmiany w obszarze inwestycji nie zostały należycie przygotowane, w tym z uwagi na regulacje prawne, które należy mieć na względzie przy planowaniu inwestycji polegających na przebudowie dróg. W odpowiedzi na to Rada Gminy wskazała, że zaproponowane do przebudowy odcinki dróg spełniają określone wymogi prawa, oraz że załącznik nr 3 do nadzorowanej uchwały w swojej formie stanowi nadużycie organu wykonawczego (z powodu ujęcia w nim - jak należy wnioskować - odrębnie ośmiu zadań przebudowy dróg o jednakowej wartości wydatków) i powstał bez wpływu Rady na jego ostateczny kształt. Kolegium Izby, jako niewykonywające zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, nie może wypowiadać się w kwestiach prawidłowości zaplanowania zadań inwestycyjnych w świetle przepisów z zakresu prawa budowlanego. Kolegium

Izby zauważa natomiast, że tezy zawarte w „Stanowisku” Rady oraz piśmie Wójta z 20 kwietnia 2022 r. świadczą, że nadzorowana uchwała w sprawie zmian budżetu nie była procedowana w zgodzie z postanowieniami statutu Gminy Trzcianne przyjętego uchwałą Nr XL/237/18 Rady Gminy z dnia 17 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Podł. z 2018 r. poz. 4252 i z 2021 r. poz. 3997). W szczególności podkreślenia wymaga, że według § 59 ust. 1 statutu Przewodniczący Rady przed poddaniem wniosku pod głosowanie, precyzuje i ogłasza Radzie proponowaną treść wniosku w taki sposób, aby jego redakcja była przejrzysta a wniosek nie budził wątpliwości, co do intencji wnioskodawcy. Procedura głosowania poprzedzona jest dyskusją, w ramach której następuje rozpatrzenie projektów uchwał (co wynika m.in. z § 29 ust. 3, § 32 ust. 1, § 36 ust. 1 i 2 statutu). Na tym etapie powinna być więc ustalona w sposób niebudzący wątpliwości treść poprawki/uchwały poddawanej pod głosowanie i ewentualnie podjętej w wyniku tego głosowania. Z tego względu w prawidłowo prowadzonej procedurze nie może dojść do sytuacji, w której Rada nie ma wpływu na ostateczny kształt uchwalanego aktu. Przewodniczący Rady jest obowiązany do podpisania podjętej uchwały, której uchylenie lub zmiana może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały (§ 38 ust. 1 i § 47 ust. 1 statutu). Zatem treść uchwały nie może być ustalana na etapie jej podpisania, w ramach „czynności technicznych”. W świetle przywołanych uregulowań Kolegium Izby zauważa też, że według „Stanowiska” Rady środki pochodzące z usuniętego zadania zostały przeznaczone m.in. na „przebudowę dróg gminnych – 8 szt. na łączną wartość 850 000 zł”; ponadto – w odniesieniu do załącznika nr 3 – „uchwała obejmuje kwotę 850 000 zł w rozdziale na 8 dróg gminnych z oczywistym uwzględnieniem długości projektowanych dróg gminnych”. Z literalnego brzmienia poddanej głosowaniu poprawki radnych z dnia 7 marca 2022 r. wynika natomiast, że „Wnosimy aby przeznaczono z tego zadania kwotę 850 000 zł na nowe zadania p.n

1. Przebudowa drogi gminnej na działce Nr 722 obręb Gielczyn około 1000 m

2. Przebudowa drogi gminnej na działce Nr 431 obręb Mroczyki około 1000 m...”

Zwrot „na nowe zadania pod nazwą”, po którym następuje specyfikacja ośmiu odcinków dróg, nie wskazuje, że zamiarem wnioskodawców było ujęcie w budżecie jednego zadania o łącznej wartości 850 000 zł, a w konsekwencji, że podział środków pomiędzy poszczególne odcinki dróg, z uwzględnieniem ich parametrów, powinien nastąpić „wewnątrz” tego zadania. Kwestii tej nie rozstrzyga też uzasadnienie poprawki, które odnosi się do wszystkich wyspecyfikowanych odcinków dróg, podając w szczególności, że w związku ze złym stanem technicznym konieczna jest ich przebudowa (w uzasadnieniu wskazuje się na odpowiednie utwardzenie dróg). Stąd w ocenie organu nadzoru tego rodzaju kwestia powinna być rozstrzygnięta na etapie procedowania projektu uchwały, zaś zaniechanie w tym względzie świadczy o nienależnym rozpatrzeniu zgłoszonej poprawki (przy czym, należy zastrzec, taka wadliwość nie może być usuwana na etapie podpisywania uchwały). W tym kontekście ponownego przywołania wymaga, że według art. 60 ust. 1 u.s.g. na wójcie gminy spoczywa odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy, prowadzoną (jak to wynika z art. 211 u.f.p.) na podstawie uchwały budżetowej, której zasadniczym elementem jest budżet. Z wykonania budżetu wójt rozliczany jest w procedurze absolutoryjnej. Z tego względu właściwe jest, aby organ wykonawczy miał pewność co do woli organu stanowiącego wyrażonej w podjętej uchwale budżetowej.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenie prawa, polegające na naruszeniu wyłącznej inicjatywy Wójta Gminy do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, ma charakter istotny. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez organ nadzoru, iż uchwała stanowiąca przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jej nieważności w całości albo w części. W odniesieniu do nadzorowanej uchwały mają również zastosowanie przepisy art. 12 u.r.i.o., w tym ust. 3, według którego w przypadku

stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium  
Dariusz Renczyński

#### Otrzymuje:

1. Rada Gminy Trzcianne
2. Wójt Gminy Trzcianne

Podpis elektroniczny zweryfikowany

w dn. 29-04-2022 wynik: ważny  
E. Milewska

## UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP82073112

### Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD GMINY TRZCIANNE

Identyfikator adresata: ugtrzcianne

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

### Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku

Identyfikator nadawcy: riobialystok

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

### Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2022-04-29T14:22:22.409

Data wytworzenia poświadczenia: 2022-04-29T14:22:22.409

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK118732402

### Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 118732402

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

### Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-7d45fec381fc89664ba77685ebc04c7c :

referencja ID-528ecd9959fafc3a29d02f0b332d523b : Znak%20sprawy%3A%208/135/2022

referencja : #xades-id-0b335afe50305a5fceaabc8644daa6efc

