



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W GDAŃSKU**

RP.0441/112/6/1/2022

Gdańsk, dnia 21 lutego 2022 r.

**Pan  
Marian Pick  
Wójt Gminy Stara Kiszewa**

*Szanowny Pani Wójcie,*

w odpowiedzi na Pana wniosek z dnia 9 lutego 2022 r., doręczony do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem platformy ePUAP w tożsamej dacie, dotyczący konieczności podjęcia uchwały w sprawie zmian w budżecie gminy w kontekście przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego, niniejszym wyjaśniam, co następuje.

Zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie <http://www.gdansk.rio.gov.pl/> (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości.

Wniosek nie może również dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy.

Odnosząc się do treści ww. wniosku z przykrością stwierdzam, że nie spełnia on ww. wymogów, jakie zostały przewidziane dla wniosków o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, albowiem analiza treści złożonego pisma prowadzi do wniosku, że jego celem jest uzyskanie stanowiska w konkretnej i indywidualnej sprawie, na co wskazuje jego treść oraz nadesłane załączniki.

Z uwagi na powyższe Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku jedynie w sposób ogólny odniesie się do poruszanej w niniejszym wniosku problematyki, wskazując na jej istotne aspekty prawne.

We wstępie wskazać należy, na co słusznie zwrócono uwagę w przedmiotowym wniosku, że dla zachowania legalności działań gminy konieczne będzie uprzednie dopełnienie odpowiednich wymogów m.in. w kontekście zmian w budżecie gminy. Wydatki na wskazany cel należy bowiem odpowiednio zaplanować w budżecie, przy zastosowaniu odpowiedniej

procedury oraz adekwatnej klasyfikacji budżetowej. Powyższy obowiązek wynika z powołanych w niniejszym piśmie regulacji prawnych, tj. przede wszystkim z przepisu art. 44, art. 52, art. 254 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). W konsekwencji przyjąć należy, że w przedstawionym w niniejszym wniosku stanie faktycznym, z uwagi na brak zaplanowania w budżecie gminy środków na pokrycie ciężącego na gminie zobowiązania w odpowiedniej wysokości we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej wydatków budżetu gminy, przed realizacją tego zobowiązania koniecznym pozostaje dokonanie stosownych zmian w planie wydatków budżetu gminy.

Zaznaczyć przy tym należy, że dokonywanie zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego jest kompetencją organu stanowiącego, jednak niewyłączną, uprawnieniami w tym zakresie dysponuje bowiem także organ wykonawczy, przy czym źródłem tych uprawnień jest **norma ustawowa** albo **upoważnienie wynikające z treści uchwały budżetowej**. Zaznaczyć należy, że z woli organu stanowiącego może zostać poszerzony ustawowo, przedstawiony poniżej, zakres kompetencji organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie, który w myśl art. 257 ustawy *o finansach publicznych*, obejmuje dokonywanie:

- 1) zmian planu dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych,
- 2) zmian planu dochodów wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej,
- 3) zmian planu wydatków **w ramach działu w zakresie wydatków bieżących**, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej,
- 4) zmian planu dochodów i wydatków związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządowych.

Zatem, jeżeli upoważnienie udzielone organowi wykonawczemu w uchwale budżetowej do dokonywania zmian w budżecie gminy nie wykracza poza ww. zakres przedmiotowy, wówczas wójt nie będzie upoważniony do dokonywania zmian w budżecie gminy w drodze zarządzenia we wskazanym w niniejszym wniosku zakresie.

W konsekwencji koniecznym będzie podjęcie przez organ stanowiący uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, która to zmiana będzie polegać na zwiększeniu po stronie wydatków środków z przeznaczeniem na dokonanie dopłat na rzecz związku komunalnego, którego gmina jest członkiem.

Jak słusznie wskazano w przedmiotowym wniosku, prawo inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym, a także uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie wójtowi (art. 233 ustawy *o finansach publicznych*). Kompetencje do zgłaszania zmian w budżecie zostały przyznane organowi wykonawczemu także w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), tj. jej art. 60 ust. 2 pkt 4. Z treści wyżej powołanych przepisów wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przystąpić do zmiany uchwały budżetowej bez inicjatywy organu wykonawczego tej

jednostki, przejawiającej się w przygotowaniu projektu zmiany takiej uchwały i skierowaniu takiego projektu pod obrady organu stanowiącego. Zastrzeżenie zaś zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy do wyłącznej prerogatywy wójta oznacza, że żadnemu innemu podmiotowi nie przysługuje w tej sprawie inicjatywa uchwałodawcza.

Z tych względów, w przypadku, gdy rada gminy lub poszczególni radni zamierzają wprowadzić w uchwale budżetowej zmiany nie objęte tą inicjatywą, muszą na nie uzyskać zgodę organu wykonawczego.

Uzupełniając tut. Izba wskazuje, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwalanie przez organ stanowiący zmian budżetu nie oznacza, że organ ten musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalonego aktu. Jednak, należy odróżnić kwestię decydowania o kształcie zaproponowanych zmian, od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II GSK 276/09, *podzielił 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 nieobjętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej. (...)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.*

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

*Z poważaniem*

**Luiza Budner - Iwanicka**

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Gdańsku

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Luiza  
Budner - Iwanicka: RIO w Gdańsku  
Data: 2022.02.21 12:45:34 CET

#### **Do wiadomości:**

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

#### **Publikacja:**

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

---

**Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku**

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15

NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl