

**Uchwała Nr 69/2009**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 26 sierpnia 2009 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXV/310/2009 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 29 lipca 2009 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu w tym rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących uchwalaniu projektu budżetu oraz zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz planu finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, samorządowej instytucji kultury za pierwsze półrocze**

*Na podstawie art.18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:*

**§ 1**

Stwierdza się w całości nieważność uchwały Nr LXV/310/2009 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 29 lipca 2009 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu w tym rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących uchwalaniu projektu budżetu oraz zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz planu finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, samorządowej instytucji kultury za pierwsze półrocze, z powodu objęcia procedurą uchwalania budżetu etapu prac dotyczących przygotowania projektu budżetu i wykonywania budżetu oraz przepisania regulacji wynikających wprost z przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) i ustawy o samorządzie gminnym, co narusza postanowienia art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 179 ustawy o finansach publicznych oraz § 137 "Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

**§ 2**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr LXV/310/2009 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 29 lipca 2009 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu w tym rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących uchwalaniu projektu budżetu oraz zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz planu finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, samorządowej instytucji kultury za pierwsze półrocze - wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu Zespołu w Legnicy 7 sierpnia 2009 roku. W piśmie przewodnim poinformowano, że przedmiotowa uchwała podjęta została z inicjatywy Przewodniczącego Rady Miejskiej, a uwagi wnoszone przez Skarbnika Miasta i Gminy na temat sprzecznych z prawem regulacji zawartych w uchwale nie zostały uwzględnione.

W dniu 19 sierpnia 2009 roku udzielono dodatkowych wyjaśnień ( pismo Nr FB/3014/38/2009 z 19 sierpnia 2009 roku), z których wynika, że podczas prac nad projektem uchwały doszło również do naruszeń § 23 ust. 3 i 4 Regulaminu Rady Miejskiej będącego załącznikiem nr 5 do Statutu Miasta i Gminy Ścinawa (uchwała nr VII/65/2003 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 12 czerwca 2003 roku, zmieniona uchwałą Nr XI/82/2003 z dnia 15 września 2003 roku).

Podczas prowadzonego postępowania nadzorczego Kolegium zapoznało się również z wyciągiem z protokołu Nr LXV/09 z Sesji Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 29 lipca 2009 roku w części dotyczącej uchwalenia uchwały Nr LXV/310/2009.

W badanej uchwale zawarto następujące regulacje:

1) w § 2:

" Burmistrz przygotowuje i przedstawia projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego.";

2) w § 3:

"1. W celu opracowania projektu budżetu Burmistrz w terminie do 15 września przesyła informacje do poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz referatów Urzędu w sprawie opracowania materiałów planistycznych na kolejny rok budżetowy wraz z zasadami planowania wydatków budżetowych,

2. Burmistrz zobowiązuje kierowników jednostek organizacyjnych oraz kierowników komórek organizacyjnych Urzędu do opracowania wycinkowych materiałów planistycznych w terminie do 15 października (...),

4. Skarbnik Miasta i Gminy opracowuje zbiorcze zestawienie wydatków, dochodów, przychodów i rozchodów i na tej podstawie w porozumieniu z Burmistrzem ustala kwoty do dyspozycji na kolejny rok budżetowy.";

3) w § 4:

"1.Podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymać dotacje z budżetu gminy na zasadach określonych w odrębnych uchwałach Rady Miejskiej w Ścinawie.

2.Jednostki sektora finansów publicznych mogą składać wnioski o dofinansowanie zadań z budżetu gminy do referatów merytorycznych w terminie do 30 września.";

4) w § 5:

" Materiały planistyczne opracowane przez kierowników jednostek organizacyjnych oraz kierowników komórek organizacyjnych Urzędu powinny zawierać:

1) przewidywane wykonanie roku bieżącego,

2) prognozowane dochody w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej dochodów z wyodrębnieniem:

a) dochodów bieżących

b) dochodów majątkowych

3) prognozowane wydatki w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej wydatków z wyodrębnieniem:

a) wydatków bieżących w tym: wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, dotacji, wydatków na obsługę długu, wydatków finansowanych ze środków UE,

b) wydatków majątkowych,

c) wydatków związanych z wieloletnimi programami inwestycyjnymi.

4) materiały planistyczne dotyczące zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powinny zawierać plany przychodów i wydatków,

5) kierownicy jednostek budżetowych gminy, którzy tworzą dochody własne przedstawiają plan dochodów własnych i wydatków nimi finansowanych.";

5) w § 6:

"1, Na podstawie otrzymanych materiałów planistycznych, otrzymanych wniosków, jak również skalkulowanych dochodów własnych budżetu gminy, dotacji celowych i subwencji z budżetu państwa - Skarbnik weryfikuje szacunkowe wielkości finansowe. Następnie w terminie do 30 października roku poprzedzającego rok budżetowy opracowuje zbiorcze zestawienie dochodów i wydatków do projektu budżetu i przedkłada Burmistrzowi wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i prognozą łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne.

2. Informację o stanie mienia komunalnego opracowuje Referat Gospodarki Gruntami, Planowania Przestrzennego, Nieruchomości i Rolnictwa i w terminie do 15 października przekazuje Skarbnikowi Miasta i Gminy.";

6) w § 8:

"1. Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, prognozą długu oraz informacją o stanie mienia gminy Burmistrz przedkłada Radzie Miejskiej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

2. Opracowany projekt budżetu wraz z objaśnieniami, Burmistrz przedstawia RIO, celem jego zaopiniowania w terminie określonym w ust.1.";

7) w § 11:

"3. Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej.

4. W przypadku nie przedstawienia przez Burmistrza w określonym terminie ostatecznego projektu uchwały budżetowej przedmiotem obrad sesji budżetowej jest przedstawiony pierwszy projekt uchwały budżetowej z naniesionymi wnioskami Komisji Budżetu, Finansów i Strategii Gospodarczej.";

8) w § 14:

"1. Uchwała budżetowa powinna być uchwalona przez Radę Miejską do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

2. W przypadku nie uchwalenia budżetu przez Radę przed końcem roku poprzedzającego rok budżetowy, przedstawiony przez Burmistrza projekt budżetu stanowi podstawę gospodarki budżetowej Gminy - jednak nie dłużej niż do 31 marca roku następnego.";

9) w § 15:

"1. Ostatecznym terminem uchwalania budżetu przez Radę Miejską jest dzień 31 marca roku budżetowego.

2. W razie nie uchwalenia budżetu w terminie, o którym mowa w ust. 1 Regionalna Izba Obrachunkowa w terminie do 30 kwietnia roku budżetowego ustala budżet Gminy w zakresie obowiązkowych zdań własnych oraz zadań zleconych.

3. Do dnia ustalenia budżetu przez Regionalną Izbę Obrachunkową podstawą gospodarki finansowej gminy jest projekt budżetu przedłożony Radzie Miejskiej.";

10) w § 16:

"Burmistrz w terminie 7 dni od podjęcia uchwały budżetowej przedkłada ją Regionalnej Izbie Obrachunkowej.";

11) w § 17:

"1. Burmistrz w terminie 21 dni od dnia uchwalenia uchwały budżetowej jest zobowiązany:

- opracowywania układu wykonawczego budżetu gminy w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków,
- przekazania podległym jednostkom informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu,
- opracowania planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Gminie ustawami, przyjmując jako podstawę tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w danym roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu Państwa.

2. Jednostki organizacyjne Gminy dostosowują projekty planów do uchwały budżetowej.

3. W planie finansowym Urzędu ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nie ujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych podległych Gminie, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem Rady Miejskiej. Ujmuje się w nim także:

- dotacje dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz instytucji kultury,
- pozostałe dotacje i środki przekazywane na rzecz budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- wpłaty na rzecz związków jednostek samorządu terytorialnego,
- płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych.";

12) w § 18:

"1. Informacja o stanie mienia gminnego, o której mowa w § 8 pkt. 1 powinna zawierać następujące elementy:

- dane dotyczące przysługujących Gminie praw własności,
- dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawa rzeczowe, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach oraz o posiadaniu,
- dane o zmianach w stanie mienia Gminnego w zakresie praw własności i innych niż własność praw majątkowych, od dnia złożenia poprzedniej informacji,
- dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania praw własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania,
- inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia gminnego.";

13) w § 19:

"1. Burmistrz w terminie do 31 sierpnia roku budżetowego przedstawia Radzie Miejskiej oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej informację o przebiegu wykonania za I półrocze budżetu gminy oraz planu finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz samorządowej instytucji kultury (...).

3. Samorządowy publiczny zakład opieki zdrowotnej oraz samorządowa instytucja kultury w terminie do 31 lipca roku budżetowego przedkładają informacje o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze stanowiącą wykonanie rachunku zysku i strat, bilansu oraz RbZ i RbN wraz z częścią opisową".

W związku z powyższym Kolegium zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi określa rada gminy. Oznacza to, że organ stanowiący winien określić:

- kolejność prac nad projektem budżetu w czasie od otrzymania projektu budżetu od burmistrza do czasu uchwalenia budżetu oraz
- rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych przedkładanych wraz z projektem uchwały budżetowej.

Z powyższego wynika, że organ stanowiący nie jest uprawniony do nakładania obowiązków na burmistrza, skarbnika, pracowników urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych gminy w zakresie przygotowania projektu budżetu, ustalania wytycznych i wskazówek do określonych czynności wykonywanych podczas opracowywania projektu budżetu, jak również ustalania terminów dla burmistrza i podległych mu służb.

Z kolei z art. 179 ustawy o finansach publicznych, jak również art. 52 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przygotowanie projektu uchwały budżetowej to wyłączna inicjatywa organu wykonawczego.

Na gruncie tych przepisów (ustawy o finansach publicznych i o samorządzie gminnym) to burmistrz winien określić obowiązki dla podległych pracowników i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie opracowania projektu budżetu, ustalić wytyczne i określić terminarz prac.

Bezspornym jest również, iż poza zakresem spraw przewidzianych do stanowienia w ramach procedury uchwalania budżetu - są obowiązki organu

wykonawczego na etapie wykonywania budżetu określone w art.186 ustawy o finansach publicznych.

Tak więc, postanowienia Rady Miejskiej wymienione w pozycjach 2, 4, 5 i 11 niniejszego uzasadnienia w istotny sposób naruszają art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 179 ustawy o finansach publicznych.

Inną nieprawidłowością w badanej uchwale jest powtórzenie większości regulacji wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o samorządzie gminnym. I tak treść:

- § 2 uchwały - powtarza regulacje zawarte w art. 179 ustawy o finansach publicznych,
- § 8 uchwały - odzwierciedla art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 52 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 11 ust. 3 i 4 uchwały - to zapisy pochodne z art. 183 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 53 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 14 ust. 1 i 2 uchwały - powtarza zapisy z art. 182 ustawy o finansach publicznych oraz art. 52 ust. 3 i art. 53 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 15 uchwały - to regulacja z art. 183 ust. 3 ustawy finansach publicznych oraz art. 53 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 16 uchwały - mówi o obowiązku przedłożenia Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwały budżetowej - czyli powołana została treść art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 17 uchwały - to przepisana treść art. 186 ustawy o finansach publicznych, obejmująca określone w rozdziale 3 działu IV wymienionej ustawy obowiązki organu wykonawczego na etapie wykonywania budżetu,
- § 18 uchwały - zawiera elementy informacji o stanie mienia komunalnego przepisane z art. 180 ustawy o finansach publicznych,
- § 19 uchwały - w ust. 1 uchwały powieliła art. 198 ust.1, a w ust. 3 - art. 197 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Wyszczególnione powyżej postanowienia Rady Miejskiej zawarte w uchwale proceduralnej podjęte zostały bez podstawy prawnej, albowiem organ stanowiący nie jest uprawniony do ustalania między innymi obowiązków, praw i terminów w sytuacji, gdy objęte są one regulacją ustawową. Powtarzając przepisy ustawy naruszono również obowiązującą zasadę techniki prawodawczej, zawartą w § 137 "Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", z którego wynika, że "W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń".

Stanowisko to potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98 (OwSS 2000, nr 1, poz. 17) NSA orzekł, że "uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy". Stanowisko takie zawiera również wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1994 roku, SA/Gd 1260/94, OwSS 1996, nr 2, poz.47.

Ponadto w badanej uchwale stwierdzono:

- naruszenie art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z którego wynika, że bez zgody zarządu (wójta. burmistrza) 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. Tymczasem w § 11 ust.4 uchwały (pkt 7 uzasadnienia) postanowiono, że w przypadku nieprzedstawienia przez Burmistrza w określonym terminie ostatecznego projektu uchwały budżetowej -

- przedmiotem obrad sesji budżetowej jest przedłożony Radzie pierwszy projekt uchwały budżetowej z naniesionymi wnioskami Komisji Budżetu, Finansów i Strategii Gospodarczej. Oznacza to, że Rada Miejska dopuściła, wbrew zakazowi wynikającemu z cytowanego przepisu, do dokonywania przez Komisję Rady wszelkich zmian w przedłożonym przez Burmistrza projekcie budżetu;
- bezprzedmiotowość § 4 ust. 1 i 2 uchwały (pkt 3 uzasadnienia), ponieważ możliwość finansowania lub dofinansowania zadań gminy realizowanych przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku wynika bezpośrednio z podjętych uchwał lub przepisów ustaw, w tym ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz.873 ze zm.), a możliwość i tryb dofinansowania z budżetu gminy zadań wykonywanych przez inne jednostki sektora finansów publicznych określają ustawy;
  - dwukrotne określenie zakresu i szczegółowości objaśnień (§ 9 pkt 1 i § 18 ust. 2 uchwały) oraz informacji o stanie mienia komunalnego (§ 9 pkt 2 i § 18 ust. 1 uchwały), wbrew zasadom techniki prawodawczej (§ 153 ust. 1 "Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"). W myśl tej zasady elementy składowe objaśnień do budżetu oraz informacji o mieniu komunalnym winny być sformułowane w jednym przepisie i obejmować cały zakres definiowanego pojęcia.

Wskazuje się również, iż w toku prac nad projektem uchwały zostały naruszone przepisy prawa miejscowego dotyczące procedury podejmowania uchwał przez Radę Miejską. W § 23 ust. 3 i 4 Regulaminu Rady Miejskiej, będącego załącznikiem do Statutu Miasta i Gminy, Rada Miejska postanowiła, że:

"3. W przypadku podjęcia inicjatywy uchwałodawczej przez komisję, grupę radnych i przewodniczącego rady, burmistrz wyraża swoją opinię do projektu uchwały. Opinię do projektu uchwały przedstawia na sesji burmistrz lub upoważniona przez niego osoba.

4. Każdy projekt uchwały przed przedłożeniem go radzie winien być zaopiniowany przez radcę prawnego urzędu."

Tymczasem, jak ustalono w trakcie postępowania nadzorczego, projekt uchwały nie został zaopiniowany przez radcę prawnego Urzędu oraz na sesji nie przedstawiono opinii Burmistrza do projektu uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Ścinawie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski