

**Uchwała Nr 66/2011**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 20 lipca 2011 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Lubań  
nr IX/71/2011 z dnia 21 czerwca 2011 roku w sprawie procedury uchwalania  
budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych  
towarzyszących projektowi budżetu miasta**

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

**§ 1**

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Miasta Lubań nr IX/71/2011 z dnia 21 czerwca 2011 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta wobec istotnego naruszenia art. 234, 235, 236 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz §§ 136, 137 załącznika 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 Rady Miasta Lubań Nr IX/71/2011 z dnia 21 czerwca 2011 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Zespół Zamiejscowy w Jeleniej Górze 30 czerwca 2011 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, badając przedmiotową uchwałę zważyło, co następuje:

- I. W § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 badanej uchwały Rada Miasta dokonała zawężenia ustawowo określonej minimalnej szczegółowości budżetu w zakresie dochodów i wydatków. Przepis art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) (dalej ufp) stanowi ustawową delegację dla podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W oparciu o ww. upoważnienie organ stanowiący zobowiązany jest podjąć uchwałę, która w swej treści odnosić się będzie co najmniej do: 1) wymaganej szczegółowości projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej. Minimalna szczegółowość projektu budżetu w zakresie dochodów i wydatków określona została w ustawie o finansach publicznych. Art. 235 ust. 1 ufp stanowi, że w planie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty dochodów bieżących i dochodów majątkowych według ich źródeł, w tym w szczególności z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp. Art. 236 ust. 3 i 4 ufp stanowi natomiast, że

w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na:

1. wydatki jednostek budżetowych, w tym na:
  - a) wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
  - b) wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań;
2. dotacje na zadania bieżące;
3. świadczenia na rzecz osób fizycznych;
4. wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;
5. wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym;
6. obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego

a w planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych. Zgodnie z art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5 ufp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu dochodów i wydatków. Wprowadzając zapis w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 w brzmieniu:

„1. Projekt uchwały budżetowej obejmuje:

- 1) prognozowane dochody według ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji,
- 2) wydatki budżetu w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków z wyodrębnieniem:

a) wydatków bieżących, w tym szczególności:

- wynagrodzeń osobowych i pochodnych od wynagrodzeń
- dotacji,
- wydatków na obsługę długu
- wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji

b) wydatków majątkowych,”

Rada Miasta w sposób istotny naruszyła przepisy art. 235 ust. 1 oraz art. 236 ust. 3 i 4 ufp.

- II. W § 6 ust. 1 pkt 3, 5, 7, 9, ust. 2 pkt 1, 2 Rada Miasta ustaliła treść projektu uchwały budżetowej, tj. uregulowała kwestie szczegółowo unormowane w art. 212, art. 214 ust. 3 oraz art. 237 ust. 2 ufp. Podobnie zapisy zawarte w § 3 ust. 1, § 8 ust. 2, § 12 uchwały są powtórzeniem treści art. 221 ust. 1, art. 238 ust. 1, art. 240 ust. 1 ufp. Uchwała podejmowana przez organ stanowiący na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, jako że zakres jej regulacji dotyczy podmiotów organizacyjnie podległych organowi, który wydaje dany akt. Do aktów tego rodzaju mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej – zamieszczonym w dziale VI Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) – w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W świetle tej regulacji zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko zajął w jednym z wyroków WSA we Wrocławiu (zob. wyrok WSA z dnia 20 października 2004 r., IV SA/Wr 5050/04, OwSS 2005, nr 1, poz. 12), który sformułował tezę, że przepisy wewnętrznie obowiązujące zawierające powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących naruszają nie tylko § 137 Zasad techniki prawodawczej, ale przede wszystkim art. 87 Konstytucji RP, a organy kontrolujące dany rodzaj aktu powinny

stwierdzić w takiej sytuacji nieważność tej części aktu, która zawiera takie powtórzenie.

- III. W § 8 ust. 1 dokonano zmiany regulacji ustawowej zawartej w art. 238 ust. 2 ufp, wprowadzając zapis, że projekt budżetu wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego oraz Wieloletnią Prognozą Finansową Burmistrz Miasta przedkłada Radzie Miasta najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 238 ust. 2 zarząd jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest przedłożyć organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej, uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz materiały informacyjne towarzyszące projektowi budżetu. Zapis § 8 ust. 1 uchwały narusza zatem § 136 Zasad techniki prawodawczej, stanowiący, że w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Ponadto wskazuje się, że w badanej uchwale zamiennie stosowane są pojęcia: „projekt budżetu”, „projekt uchwały budżetowej”, co nie jest spójne z przepisami ustawy o finansach publicznych. W rozdziale 3 działu V ustawy o finansach publicznych ustawodawca, określając obowiązki organów jednostki samorządu terytorialnego, używa pojęcia projekt uchwały budżetowej a nie projekt budżetu. Również w § 7 oraz § 8 ust. 1 niepoprawnie posłużono się pojęciem „objaśnienia” zamiast „uzasadnienie”.
- IV. Rada Miasta Lubań, ustalonym badaną uchwałą trybem prac nad projektem uchwały budżetowej, objęła również wieloletnią prognozę finansową, co nie znajduje uzasadnienia w zakresie upoważnienia określonego art. 234 ufp. Wprowadzono między innymi zapisy:
  - § 5 ust. 2 „Na podstawie otrzymanych materiałów planistycznych, wniosków o dotacje, wyszacowanych dochodów własnych budżetu miasta, dotacji celowych i subwencji z budżetu państwa, Skarbnik Miasta opracowuje w terminie do 30 października zbiorcze zestawienie dochodów i wydatków do projektu budżetu oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej i przedkłada je Burmistrzowi Miasta w celu dokonania ich weryfikacji ustalenia ostatecznej wersji projektu budżetu miasta i Wieloletniej Prognozy Finansowej.”,
  - § 11 pkt 5 „Porządek sesji budżetowej powinien zawierać następujące punkty: (..) Dyskusja nad projektem budżetu, Wieloletnią Prognozą finansową oraz zgłoszonymi poprawkami”
  - § 11 pkt 7 „Porządek sesji budżetowej powinien zawierać następujące punkty: (..) Głosowanie nad projektem uchwały budżetowej i Wieloletnią Prognozą Finansową.”
- V. Z analizy zapisów przedmiotowej uchwały wynika ponadto, że burmistrz ma przedkładać Radzie Miasta Lubań projekt uchwały budżetowej dwukrotnie:
  - 1) do 15 listopada (§ 8 uchwały);
  - 2) po zapoznaniu się z opinią komisji właściwej do spraw budżetu oraz opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej wraz z ewentualnymi autopoprawkami na 5 dni przed wyznaczonym terminem (§ 10 uchwały).
 Regulacje zawarte w § 9 i § 10 dotyczące procedury dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej wymagają także doprecyzowania. Zgodnie z art. 238 ust. 1 ufp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sporządza projekt uchwały budżetowej oraz przedkłada go organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, projekt ten jest podstawą gospodarki finansowej o czym stanowi art. 240 ust.1 ufp. Oznacza to, że tylko tak przedstawiony projekt, a nie zmieniony projekt uwzględniający wnoszone przez organ wykonawczy poprawki,

- może stanowić podstawę gospodarki finansowej w przypadku nieuchwalenia budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego. Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski organu stanowiącego, w szczególności jego komisji, powinny być głosowane w trakcie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej. Po przeprowadzonym głosowaniu poszczególnych poprawek powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej, uwzględniającego przyjęte poprawki.
- VI. W § 6 ust. 2 pkt 3 badanej uchwały wprowadzono zapis w brzmieniu: "Projekt uchwały budżetowej może zawierać (...) dochody z tytułu wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii." Zgodnie z art. 237 ust. 1 ufp określenie w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego dochodów i wydatków finansowanych z tych dochodów, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw, jest obligatoryjne a nie, jak określono w § 6 ust. 2 pkt 3 badanej uchwały, fakultatywne.
- VII. Z treści § 2 ust. 3 pkt 3 i 4 przedmiotowej uchwały wynika, że wieloletnie programy inwestycyjne stanowią załącznik do projektu uchwały budżetowej, zawierający między innymi określenie wysokości wydatków w roku budżetowym oraz dwóch kolejnych latach. Powyższa regulacja jest niezgodna z przepisem art. 226 ust. 3 ufp, bowiem wieloletnie programy inwestycyjne, będące przedsięwzięciami w rozumieniu art. 226 ust. 4, stanowią załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Wykaz wydatków na zadania inwestycyjne, w części dotyczącej roku budżetowego, może natomiast stanowić załącznik do uchwały budżetowej, jako forma uszczegółowienia budżetu.
- VIII. W § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały Rady Miasta Lubań zapisano, że „Projekt uchwały budżetowej obejmuje dotacje dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku”, co zawęża określony w art. 214 ufp obowiązek zamieszczania w załącznikach do uchwały budżetowej zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 215 ust. 1 ufp zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje spoza sektora finansów publicznych
- IX. W § 3 ust. 2 uchwały Rada Miasta ustaliła, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku składają wnioski do wydziału finansowego w terminie do dnia 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy na formularzach określonych odrębną uchwałą Rady Miasta Lubań w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Miasta Lubań, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Wskazuje się, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą również ubiegać się o dotacje z budżetu miasta na podstawie innych przepisów niż powołana w § 3 ust 2 uchwała (np. na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010r. Nr 234, poz. 1536), na podstawie uchwały podjętej zgodnie z delegacją art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.) ).
- X. W § 6 ust. 1 pkt 6 uchwały ustalono, że projekt uchwały budżetowej obejmuje między innymi upoważnienia dla Burmistrza Miasta do zaciągania zobowiązań z czego wynika, że upoważnienia stanowią obligatoryjny element projektu uchwały budżetowej. Upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań w zakresie kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych o których mowa w art. 80 ust. 1 i art 90 ufp mają charakter

fakultatywny i mogą być (lecz nie muszą) ujęte w projekcie uchwały budżetowej, co wynika z art. 212 ust. 2, ufp. Stosownie do treści art. 233 ufp inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. W ramach tej inicjatywy organ wykonawczy w granicach wyznaczonych prawem decyduje o jej kształcie. Ponadto należy zauważyć, że zapis w § 6 ust. 1 pkt 6 jest niejasny ponieważ nie określono jakich zobowiązań dotyczy. Przepisy powinny być formułowane w sposób precyzyjny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Niezależnie od powyższego wskazuje się, że zarówno z nazwy uchwały jak i jej treści wynika, że przygotowując projekt badanej uchwały nie wzięto pod uwagę zmian zakresu ustawowej delegacji do jej przyjęcia. Do końca 2009 roku pozostawały w obrocie prawnym uchwały organów stanowiących gmin podjęte na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz.1591, ze zm.), uchylonego art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U.Nr 157, poz.1241, ze zm.). Obecnie obowiązujący art. 234 ufp w sposób odmienny określa zakres uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, co winno znaleźć wyraz w treści podejmowanych w tym przedmiocie uchwał.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miasta Lubań 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.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

*/-/ Lucyna Hanus*