

**Uchwała nr 46/2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 21 lipca 2021 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Zgromadzenia związku powiatowo-gminnego**  
**„Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe” nr 4/VI/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r.**  
**w sprawie procedury i kalendarium budżetowego w związku powiatowo-gminnym**  
**„Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe”**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 72a ust. 2, art. 72 ust. 1 i art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 i z 2021 r. poz. 1038) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Zgromadzenia związku powiatowo-gminnego „Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe” nr 4/VI/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie procedury i kalendarium budżetowego w związku powiatowo-gminnym „Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe” — wobec istotnego naruszenia art. 234 i art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) oraz § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 216, poz. 283).

**Uzasadnienie**

Uchwała Zgromadzenia związku powiatowo-gminnego „Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe” nr 4/VI/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie procedury i kalendarium budżetowego w związku powiatowo-gminnym „Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 5 lipca 2021 roku.

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

I. Stosownie do art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305), zwanej dalej „u.f.p.”, uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności:

- 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Tymczasem w § 1 ust. 1 i § 2 ust. 2 i 5 uchwały zawarto regulacje dotyczące nie tylko projektu budżetu, lecz również projektu planu finansowego (ewentualnie planu finansowego), co pozostaje w sprzeczności z treścią ww. przepisów ustawy.

II. W § 2 ust. 4 badanej uchwały nieprawidłowo sformułowano zasady wprowadzania przez Zarząd Związku zmian w projekcie budżetu. Zgodnie z art. 238 ust. 1 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza oraz przedkłada projekt uchwały budżetowej 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 (art. 240

ust. 1 u.f.p.). Tylko zatem tak przedstawiony projekt może stanowić podstawę gospodarki finansowej w przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie ustawowym, a nie zmieniony projekt uwzględniający wnoszone przez organ wykonawczy poprawki. W świetle wskazanych przepisów nie ma podstaw prawnych do dokonywania zmian w projekcie budżetu przekazanym Przewodniczącemu Zgromadzenia. Dodać jednak należy, że istnieje możliwość uchwalenia budżetu o treści odmiennej od pierwotnie przedstawionego projektu. Autopoprawki Zarządu Związku oraz zmiany i wnioski Zgromadzenia Związku, powinny być zgłaszane w czasie debaty poprzedzającej uchwalenie budżetu, a następnie — po przeprowadzonej dyskusji — głosowane. Po przeprowadzonym głosowaniu w tym zakresie powinno nastąpić głosowanie projektu budżetu uwzględniającego przyjęte poprawki.

III. Zapisy w § 3 badanej uchwały dotyczące wyodrębnienia wydatków w planie wydatków bieżących i w planie wydatków majątkowych oraz zapisy w § 3 pkt 3 i 4 uchwały stanowią powtórzenie regulacji ustawowych zawartych w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 216, poz. 283) — zamieszczonym w dziale VI Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) — w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. 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. Przepis art. 234 u.f.p. stanowi podstawę dla uregulowania przez radę gminy trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, a nie zawartości projektu uchwały budżetowej, która została określona bezpośrednio w przepisach ustawy o finansach publicznych. Stanowiąc o zawartości projektu budżetu organ stanowiący przekroczył zatem zakres upoważnień przyznanych mu przez ustawodawcę.

IV. W art. 234 pkt 3 u.f.p. ustawodawca nałożył na organ stanowiący obowiązek określenia wymogów dotyczących materiałów informacyjnych i towarzyszącego projektowi uchwały budżetowej uzasadnienia. Rzeczą organu stanowiącego jest określenie meritum materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi i zarazem wskazanie tego, co powinno zawierać uzasadnienie projektu uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 238 ust. 2 u.f.p. elementami tzw. przedłożenia budżetowego są przekazywane organowi stanowiącemu: projekt uchwały budżetowej, uzasadnienie, materiały informacyjne (W. Lachiewicz, red., Uchwały i zarządzenia organów samorządu terytorialnego dotyczące spraw finansowych, C.H. Beck 2012). Tymczasem z treści badanej uchwały nie wynika, jakie materiały informacyjne zostaną przedłożone przez Zarząd. Co więcej, z § 3 uchwały wynika, że „materiały informacyjne stanowią projekt budżetu Związku”, co pozostaje w sprzeczności z treścią art. 238 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym materiały informacyjne są przedkładane zarządowi niezależnie od projektu uchwały budżetowej i uzasadnienia.

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

Na niniejszą uchwałę Zgromadzeniu związku powiatowo-gminnego „Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe” przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. 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