REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

URZĄD MIEJSKI
W NAMYSŁOWIE
Data wpł. 2021 -12- 30
Nr 3470

Uchwała nr 35/69/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 29 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

o r z e k a n i e w a ż n o ś ć

§3 ust. 1 uchwały nr 463/VIII/21 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej w części dotyczącej: *„Z tym zastrzeżeniem, że wyszczególnienie dochodów/wydatków, przychodów/rozchodów w ujęciu tabelarycznym powinno obejmować minimum Dział/Rozdział/Paragraf oraz każdorazowo kwotę wolnych środków i zaciągniętych zobowiązań."* z powodu naruszenia art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 1 grudnia 2021 r. doręczono uchwałę nr 463/VIII/21 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Rada Miejska w §3 ust. 1 uchwały wskazała:
Burmistrz Namysłowa, w oparciu m.in. o przedłożone materiały i wnioski, informację o szacunkowej wielkości dochodów, informacje dotyczące wielkości dotacji z budżetu państwa, subwencji i udziałów w dochodach stanowiących dochód budżetu państwa oraz projekt ustawy budżetowej bądź ustawy o prowizorium budżetowym - opracowuje projekt uchwały budżetowej w szczegółowości nie mniejszej, niż określona w ustawie o finansach publicznych wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi. Z tym zastrzeżeniem, że wyszczególnienie dochodów/wydatków, przychodów/rozchodów w ujęciu tabelarycznym powinno obejmować minimum Dział/Rozdział/Paragraf oraz każdorazowo kwotę wolnych środków i zaciągniętych zobowiązań.

Pismem nr Or.0007.942021.JC z dnia 22 grudnia 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie udzielił odpowiedzi m.in. na pytanie, w jaki sposób należy interpretować wymóg wyszczególnienia *przychodów/rozchodów w projekcie budżetu w ujęciu tabelarycznym obejmującym minimum Dział/Rozdział/Paragraf*, tzn. czy należy przedstawić „odpowiednio", tzn. dochody i wydatki w pełnej klasyfikacji budżetowej dział/rozdział/paragraf, natomiast przychody i rozchody tylko w zakresie paragrafu, czy też pełna klasyfikacja odnosi się do

wszystkich wielkości czyli dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Przewodniczący wskazał, iż *w zamierzeniu uchwałodawców pełna klasyfikacja miała odnosić się do wszystkich wielkości.* Ponadto w piśmie wskazano, że *zapis „każdorazowo kwotę wolnych środków i zaciągniętych zobowiązań" miał na celu wykazanie w projekcie uchwały budżetowej kwotę wolnych środków i zaciągniętych zobowiązań zgodnie z ustawą.*

Na posiedzenie Kolegium nie stawił się przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W świetle powyższego każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły i niedopuszczalne jest jakiekolwiek dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak również ustaw szczególnych stanowiących podstawę określonej sfery regulacji przez organ stanowiący gminy wyraźnie określają przedmiot przyznanych kompetencji, zatem wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Stosownie do treści art. 234 ustawy o finansach publicznych, 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.

Przepis art. 234 ustawy ustala minimalną szczegółowość uchwały organu stanowiącego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Do zakresu normowania spraw objętych uchwałą, o której mowa w ww. art. 234 ustawy, należy m.in. ustalenie szczegółowości projektu budżetu. Organ stanowiący dokonuje powyższego mając na uwadze również inne regulacje obowiązujące w tym zakresie.

Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, załączników.

Na mocy art. 212 ust. 1 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa m.in:
1) łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych;
2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych;
3) kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
4) łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
5) łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (...).

Jak wynika z przedmiotowej uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż Burmistrz *opracowuje projekt uchwały budżetowej w szczegółowości nie mniejszej, niż określona w ustawie o finansach publicznych wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi.* W kolejnym zdaniu wskazano, *że wyszczególnienie dochodów/wydatków, przychodów/rozchodów w ujęciu tabelarycznym powinno obejmować minimum Dział/Rozdział/Paragraf.*

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych przychody budżetów jednostek samorządu terytorialnego pochodzą:
a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
e) z innych operacji finansowych.
Ponadto jak wynika z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.
Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy rozchodami publicznymi są:
1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów;
2) wykup papierów wartościowych;
3) udzielone pożyczki i kredyty;
4) płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
5) inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością;
6) płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Zawarty w uchwale wymóg dotyczący większej szczegółowości przychodów i rozchodów pozostaje w sprzeczności z art. 39 ust. 3 ustawy o finansach publicznych bowiem przychody, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, oraz rozchody, o których mowa w art. 6 ust. 2 cyt. ustawy, klasyfikuje się według paragrafów określających źródło przychodu lub rodzaj rozchodu. Tym samym nie jest możliwe ujęcie przychodów i rozchodów w pełnej klasyfikacji budżetowej, tj. z uwzględnieniem działu i rozdziału.

Dodatkowo Rada Miejska ustaliła, iż *każdorazowo* należy podać *kwotę wolnych środków i zaciągniętych zobowiązań.* W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w tym samym zdaniu Rada Miejska ustaliła, iż Burmistrz w projekcie budżetu winien zawrzeć kwotę przychodów i rozchodów, co oznacza, że w sytuacji zaplanowania w projekcie budżetu przychodów zostaną one wyszczególnione wg źródeł. Zdaniem Kolegium organ stanowiący nie

może nakładać obowiązku wykazywania każdorazowo jednego ze źródeł przychodów. To sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego w roku bieżącym (w którym tworzony jest projekt budżetu na kolejny rok budżetowy) oraz w latach poprzednich m.in. determinuje rodzaj oraz wielkość planowanych przychodów. Wskazać należy, że przychody z tytułu wolnych środków charakteryzują się specyfiką ich wyliczania (ostateczna kwota do wprowadzenia (lub nie) do budżetu jest znana dopiero po zakończeniu roku budżetowego i sporządzeniu sprawozdań budżetowych oraz finansowych, w tym bilansu z wykonania budżetu). Ponadto, w zależności od sytuacji finansowej jednostki mogą one wystąpić w danym roku bądź nie, są to bowiem środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Drugim elementem wymaganym przez organ stanowiący w projekcie budżetu są *zaciągnięte zobowiązania*. Podkreślić należy, iż budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego i nie zawiera elementów dotyczących wykonania budżetu z poprzedniego roku. W ramach wielkości planowanych w projekcie budżetu można ująć kwotę planowanych przychodów i rozchodów mających wpływ na wielkość zadłużenia jednostki czyli w szczególności przychody z tytułu sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz rozchody z tytułu wykupu papierów wartościowych czy też spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek. Kwota zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań w świetle regulacji ustawy o finansach publicznych nie stanowi elementu zarówno budżetu jak i uchwały budżetowej.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Kolegium sformułowanie: *„Z tym zastrzeżeniem, że wyszczególnienie dochodów/wydatków, przychodów/rozchodów w ujęciu tabelarycznym powinno obejmować minimum Dział/Rozdział/Paragraf oraz każdorazowo kwotę wolnych środków i zaciągniętych zobowiązań."* wykracza poza dyspozycję art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i stanowi istotne naruszenie wskazanego przepisu.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Signed by / Podpisano przez:
Grzegorz Czarnocki
Date / Data: 2021-12-30 10:41

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki