



**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42  
e-mail: [warszawa@warszawa.rio.gov.pl](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)



Warszawa, dnia 7 listopada 2022 r.

KI.0011.373.2022.MK

**Przewodniczący  
Rady Miejskiej w Piasecznie**  
ul. Kościuszki 5  
05-500 Piaseczno

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 24.373.2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 października 2022 roku w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

PREZES  
  
Marcin Jarnowski

**Załączniki:**  
Uchwała Nr 24.373.2022  
wraz z uzasadnieniem  
plik kart 3, str. 5

**Otrzymują:**  
- Adresat  
- Burmistrz Miasta  
- aa.



**Uchwała Nr 24.373.2022**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 25 października 2022 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1133/LVII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 września 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej oraz w sprawie zakresu i formy informacji za pierwsze półrocze o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej i o przebiegu wykonania planu finansowego Gminy Piaseczno**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr 1133/LVII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 września 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej oraz w sprawie zakresu i formy informacji za pierwsze półrocze o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej i o przebiegu wykonania planu finansowego Gminy Piaseczno, z powodu istotnego naruszenia art. 211 ust. 5, art. 212, art. 214, art. 233, art. 234, art. 238 ust. 1 i 2, art. 239, art. 240 ust. 1, 2, art. 248, art. 266 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Piaseczno skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 27 września 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 1133/LVII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 września 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej oraz w sprawie zakresu i formy informacji za pierwsze półrocze o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej i o przebiegu wykonania planu finansowego Gminy Piaseczno.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

W § 1 ust. 1 i 2 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie wskazała, co powinien zawierać projekt uchwały budżetowej oraz określiła dokumenty, jakie powinny zostać do projektu załączone. Elementy uchwały budżetowej zostały określone w art. 212 ustawy o finansach publicznych, natomiast zawartość załączników do uchwały budżetowej określono w art. 214 tej ustawy. W ocenie Kolegium Izby wskazanie w projekcie uchwały budżetowej i jej załącznikach w węższym zakresie jej elementów, niż określają je przepisy ustawy, będzie skutkowało podjęciem uchwały budżetowej niezgodnej z art. 212 i art. 214 ustawy o finansach publicznych.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały wskazano, cyt. „Projekt budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej opracowywany jest na podstawie wniosków zgłaszanych do Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy”. Powyższy zapis dotyczy procesu tworzenia projektu uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie jest uprawniony do regulowania trybu prac (procedury) nad projektem wieloletniej prognozy finansowej, do której odnoszą się – poza § 2 ust. 1 - postanowienia § 1 ust. 4, § 2 ust. 2, 3, 4, § 3 ust. 1, 2, 3 badanej uchwały.

Ponadto Kolegium Izby stoi na stanowisku, że prace nad projektem uchwały budżetowej rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez organ wykonawczy, stąd też przedmiot regulacji uchwały proceduralnej powinien być ograniczony do tych prac. Zgodnie z art. 233 pkt 1 w związku z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, który sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych, radzie gminy przysługuje prawo do określenia wymaganej szczegółowości projektu budżetu gminy, terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej, wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej. Wszelkie inne regulacje w tej materii, w tym regulowanie etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej oraz kwestie dotyczące wieloletniej prognozy finansowej, przekraczają kompetencje uchwałodawcze organu stanowiącego wyznaczone ustawą. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. To organ wykonawczy, a więc Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno – z racji tego, że jest kierownikiem Urzędu i zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników Urzędu oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych – samodzielnie reguluje kwestie związane z udziałem podmiotów nad przygotowaniem projektu uchwały budżetowej, przedkładanego następnie Radzie Miejskiej w Piasecznie, mając na uwadze przepisy art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem każde unormowanie, wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Z powyższych powodów Kolegium Izby stwierdza, że § 2 ust. 1 badanej uchwały w istotny sposób narusza art. 234 ustawy o finansach publicznych oraz art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła, cyt. „1. Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno przedstawia projekt uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie celem zaopiniowania oraz Radzie Miejskiej w Piasecznie w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy”. Powyższym zapisem Rada Miejska w Piasecznie dokonała powtórzenia i modyfikacji regulacji ustawowej, zawartej w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, a także regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Dalej w § 2 ust. 4 badanej uchwały postanowiono, cyt. „W terminie 7 dni od daty przekazania projektu budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej Radzie Miejskiej w Piasecznie, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno przekazuje podległym jednostkom informację niezbędne do opracowania ich planów finansowych”. Powyższym zapisem dokonano nieuprawnionej modyfikacji art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych, a więc Rada Miejska w Piasecznie nie była uprawniona do przekazania informacji niezbędnych do opracowania planów finansowych. Poza delegacją znajduje się też odniesienie w badanej uchwale do wieloletniej prognozy finansowej.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Przewodniczący Rady Miejskiej w Piasecznie po otrzymaniu projektu budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej wraz z materiałami informacyjnymi, najpóźniej następnego dnia po otrzymaniu, przesyła go członkom stałych komisji Rady Miejskiej w Piasecznie do zaopiniowania”, a w § 1 ust. 3 badanej uchwały określono, cyt. „Do projektu uchwały budżetowej dołącza się zestawienie tabelaryczne obejmujące:

- a) Dochody i wydatki budżetowe w szczególności: dział, rozdział, paragraf;
- b) Przychody i rozchody budżetowe;
- c) Dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikającymi z odrębnych ustaw;
- d) Dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami;
- e) Dochody i wydatki związane z realizacją zadań na mocy porozumień z organami administracji rządowej;
- f) Dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego;
- g) Wydatki na zadania inwestycyjne;
- h) Wydatki na zakupy inwestycyjne”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy są niekompletne. Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony - jako jedyny - do określenia wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia ich w sposób wyczerpujący. W związku z czym przytoczony zapis nie wyczerpuje zakresu delegacji ustawowej, wynikającej z art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Rada Miejska w Piasecznie nie określiła wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych do projektu uchwały budżetowej, co istotnie narusza art. 234 pkt 3 w związku z art. 238 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Następnie w § 6 badanej uchwały określono, cyt.

„1. Rada Miejska w Piasecznie uchwała budżet do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

2. W przypadku nie uchwalenia budżetu przez Radę Miejską w Piasecznie do końca roku poprzedzającego rok budżetowy w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przedstawiony przez Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno projekt budżetu stanowi podstawę gospodarki budżetowej na okres nie dłuższy niż do 31 stycznia roku budżetowego.

3. W sytuacji określonej w ust. 2 nie mogą być realizowane wydatki dotyczące nowo rozpoczynanych zadań inwestycyjnych, które negatywnie zaopiniowała komisja finansów i inwestycji.

4. Dokonywanie zmian w budżecie w ciągu roku budżetowego następować będzie z inicjatywy Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno”.

W powyższym paragrafie Rada Miejska w Piasecznie dokonała nieprawidłowej próby powielenia i w konsekwencji nieuprawnionej modyfikacji niżej wymienionych przepisów ustawowych, a mianowicie:

- art. 239 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego,

- art. 240 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 238 ust. 1 (ust. 1) oraz bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego 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 (ust. 2),

- art. 233 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały m. in. o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w badanej uchwale Rada Miejska w Piasecznie użyła zamiennie pojęć, cyt. „projekt uchwały budżetowej” oraz „projekt budżetu” (m.in. § 2 ust. 1 i ust. 2), co jest sprzeczne z art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego budżet jest częścią składową (obok załączników, o których mowa w art. 214 ustawy o finansach publicznych) uchwały budżetowej.

Następnie w § 7 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie określiła zakres i formę informacji za I półrocze o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej i o przebiegu wykonania budżetu.

Zgodnie z art. 266 ust. 2 w związku z art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do obowiązków organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy określenie zakresu i formy:

- 1) informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze;
- 2) informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3;
- 3) informacji o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14, uwzględniającej w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych.

Jak wskazuje tytuł badanej uchwały, Rada Miejska w Piasecznie zamierzała w niej określić zakres i formę wszystkich wyżej wymienionych informacji, jednakże:

- w § 7 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie określiła, cyt. „Centrum Kultury w Piasecznie, Biblioteka Publiczna w Piasecznie, Muzeum Piaseczna w Piasecznie oraz Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Lecznictwa Otwartego w Piasecznie przedstawiają Burmistrzowi Miasta i Gminy Piaseczno w terminie do dnia 31 lipca roku budżetowego informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze. W informacji należy wykazać plan, wykonanie na dzień 30 czerwca dochodów i wydatków oraz stan należności i zobowiązań w tym wymagalnych”, ograniczając się do wskazania jedynie zakresu bez wskazania formy. Ponadto Rada Miejska w Piasecznie wskazała zamknięty katalog podmiotów, zobligowanych do złożenia informacji o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze, do czego nie była uprawniona,

- w § 7 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie określiła cyt. „Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno przedstawia Radzie Miejskiej w Piasecznie i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za I półrocze do 31 sierpnia roku budżetowego”, tym samym wykraczając poza delegację ustawową wynikającą z ww. art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a do tego dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 266 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia:

- 1) informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze;
- 2) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3;
- 3) informację, o której mowa w art. 265 pkt 1,

- w § 7 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie określiła zakres informacji o przebiegu wykonania budżetu bez wskazania formy. Zdaniem Kolegium Izby powyższą działaniem Rada Miejska w Piasecznie nie wypełniła delegacji ustawowej, wynikającej z art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;

- w § 7 ust. 5 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie ograniczyła się do wskazania, cyt. „Informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej sporządza się w formie tabelarycznej, obejmuje ona przebieg realizacji przedsięwzięć oraz część opisową wg. stanu na dzień 30 czerwca”, czym istotnie naruszyła art. 266 ust. 2 w związku z art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium Izby zapisy § 7 badanej uchwały nie zawierają zakresu informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym informacji o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 tej ustawy. Należy podkreślić, iż informacja w zakresie kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej powinna pokrywać się z informacją o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, która podlega opiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Na podstawie art. 229 ustawy o finansach publicznych, wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że treść uchwały, wydanej na podstawie art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dotycząca informacji w zakresie kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej powinna zawierać przede wszystkim przedstawienie ww. wartości wraz z opisem ich zmian.

Ponadto obligatoryjnym elementem informacji w zakresie kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej jest informacja o realizacji przedsięwzięć, która powinna zawierać co najmniej stopień zrealizowania kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na poszczególne przedsięwzięcia (tak: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 lutego 2020 r. I SA/OI 1/20.).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący**

  
**Wojciech Tarnowski**

RADCA PRAWNY

  
*Aneta Chmielowiec*  
LB-2106

