

UCHWAŁA NR 0102-235/26

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 26 sierpnia 2026 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VII/30/2026 Rady Gminy Markusy z dnia 17 sierpnia 2026 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Markusy, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność pkt 1- 8 oraz pkt 11 załącznika Nr 1, a także pkt 14 załącznika Nr 2 do uchwały Nr VII/30/2026 Rady Gminy Markusy z dnia 17 sierpnia 2026 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Markusy, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

UZASADNIENIE

W dniu 17 sierpnia 2026 r. Rady Gminy Markusy podjęła uchwałę Nr VII/30/2026 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Markusy, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

W dniu 17 sierpnia 2026 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 18 sierpnia 2026 r. zawiadomiono Gminę Markusy, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 26 sierpnia 2026 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Markusy nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian.

Kolegium Izby, badając uchwałę na posiedzeniu w dniu 26 sierpnia 2026 r. stwierdziło, co następuje:

Rada Gminy Markusy, korzystając z kompetencji określonej w art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.) podjęła uchwałę Nr VII/30/2026 z dnia 17 sierpnia 2026 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Markusy, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu. W załączniku Nr 1 do uchwały w pkt 1-8

postanowiono cyt.:

- „1. Wójt Gminy podaje do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, informację o możliwości, terminie i zasadach składania wniosków do projektu budżetu na kolejny rok budżetowy.
2. Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy oraz samodzielne stanowiska pracy w Urzędzie Gminy opracowują i składają Wójtowi materiały planistyczne do projektu budżetu oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej, w terminie i formie określonych w zarządzeniu Wójta. Opracowane materiały obejmują również dane do informacji o stanie mienia komunalnego.
3. Wnioski Radnych, sołectw i mieszkańców w sprawie wprowadzenia zadań do projektu budżetu gminy mogą być składane do Wójta w terminie do 30 września poprzedzającego rok budżetowy, ze wskazaniem zakładanych celów i planowanych efektów.
4. Wnioski o przyznanie środków z funduszu sołeckiego są składane do Wójta w trybie i terminach określonych w przepisach ustawy o funduszu sołecznym.
5. Podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w celu zlecenia przez gminę zadania publicznego i otrzymania dotacji zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie składają ofertę, realizacji zadań po ogłoszeniu przez Wójta konkursu.
6. Wnioski o dofinansowanie zadań z budżetu i materiały planistyczne opracowane przez wnioskodawców ewidencjonuje skarbnik gminy.
7. Wykaz zadań inwestycyjnych opracowują jednostki budżetowe oraz samodzielne stanowiska pracy w urzędzie.
8. W ramach wydatków na cele inwestycyjne nie planuje się remontów, które finansowane są w ramach wydatków bieżących”.

Zgodnie z 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.

W ocenie Kolegium Izby, prace nad projektem uchwały budżetowej rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego i przedłożenia go radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej, a kończą się w momencie podjęcia uchwały budżetowej. Brakuje zatem podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w omawianym trybie, prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, zawartych w pkt 1-8 załącznika Nr 1 uchwały.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie podnosi, że w myśl art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym Wójt Gminy Markusy jako kierownik urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, w tym skarbnika gminy. Ustalanie zatem obowiązków służbowych pracowników Urzędu Gminy Markusy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, należy do uprawnień Wójta, jako kierownika urzędu, a ingerencja organu stanowiącego gminy w tym zakresie narusza

kompetencje Wójta.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w pkt 11 załącznika Nr 1 do uchwały Nr VII/30/2026, Rada Gminy Markusy postanowiła cyt.: „Przewodniczący Rady Gminy przekazuje niezwłocznie projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi właściwym rzeczowo Komisjom Rady Gminy Markusy w celu jego rozpatrzenia i zaopiniowania”. Z art. 234 pkt 2 wynika, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby stwierdza, że sformułowanie „niezwłocznie” zawarte w pkt 11 nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie podnosi także, że w załączniku Nr 2 pkt 14 do uchwały Rada Gminy Markusy zdefiniowała zakres upoważnień dla Wójta gminy, czym przekroczyła uprawnienia przysługujące organowi stanowiącemu, wynikające z art. 234 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby wskazuje, że upoważnienia jako element uchwały budżetowej, a tym samym i projektu, mają charakter fakultatywny i mogą być (lecz nie muszą) ujęte w projekcie uchwały budżetowej, co wynika z art. 212 ust. 2, art. 258 oraz art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując, Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Markusy podejmując uchwałę Nr VII/30/2026 z dnia 17 sierpnia 2026 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Markusy, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu w sposób istotny naruszyła art. 234 ustawy o finansach publicznych przekraczając zakres upoważnienia wynikający z tego artykułu, co skutkowało stwierdzeniem nieważności w załączniku nr 1 do uchwały pkt 1-8, pkt 11 oraz w załączniku Nr 2 pkt 14.

Analiza przepisów art. 171 Konstytucji RP, art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwał w postaci "nieistotnego naruszenia prawa" oraz "sprzeczności z prawem", która obejmuje, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przy czym, za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber