



UCHWAŁA NR 184/2026
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 21 września 2026 r.

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/121/2026 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 21 sierpnia 2026 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Brzeźnica Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:

- **nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 234 oraz art. 236 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę Nr XXIII/121/2026 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Brzeźnica. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 25 sierpnia 2026 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności. Przyjąć przy tym należy za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy 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 (por. wyrok NSA z 3.12.1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11.02.1998 r. sygn. Akt II SA/Wr 1459/97, Wyrok NSA z dnia 06.05.2016 r. sygn. II FSK 3219/15).

Stosownie do 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 badanej uchwale Rada Gminy postanowiła między innymi:

„§ 3. Opracowany projekt uchwały budżetowej wraz z załącznikami i uzasadnieniem Wójt Gminy przedkłada Radzie Gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

§ 4. 1. Projekt uchwały budżetowej podlega zaopiniowaniu przez stałe Komisje Rady Gminy.

2. Komisje odbywają posiedzenia i wypracowują opinie o projekcie uchwały budżetowej najpóźniej do dnia 10 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

3. Komisje Rady lub radni proponujący wprowadzenie nowego wydatku lub zwiększenie wydatku przewidzianego w projekcie uchwały budżetowej wskazują źródło jego sfinansowania.

4. Wójt Gminy może wnieść autopoprawki do projektu uchwały budżetowej w terminie do czasu jej uchwalenia przez Radę Gminy.”

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienia uchwały Nr XXIII/121/2026 z dnia 21 sierpnia 2026 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Brzeźnica nie wypełniają dyspozycji art. 234 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie zawierają wszystkich niezbędnych regulacji wymaganych prawem. Redakcja ww. przepisu wskazuje, że wymienione w art. 234 pkt 1–3 ustawy o finansach publicznych elementy są postanowieniami, które muszą się znaleźć w każdej uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, jest to tzw. minimum regulacji. Natomiast w uchwale Rady Gminy Brzeźnica w tym zakresie nie uregulowano – zdaniem Kolegium Izby – wystarczająco samego trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Pominęto kwestie procedury regulującej wewnętrzny bieg prac Rady Gminy nad projektem budżetu oraz przebieg samej sesji budżetowej. Brak określenia sekwencji czynności, w tym sposobu składania i rozpatrywania wniosków komisji, terminów poprawek Radnych oraz autopoprawek Wójta oraz porządku obrad sesji stanowi istotną wadę prawną uchwały.

Nie określono również materiałów informacyjnych, przedkładanych organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej, które stanowią jeden z niezbędnych elementów określenia trybu prac nad projektem, wymienionych w pkt 3 art. 234 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do art. 238 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234.

Ponadto w § 1 pkt 2 lit. a) Rada Gminy Brzeźnica, dokonując określenia szczegółowości projektu uchwały budżetowej, wskazała, że w projekcie mają zostać wyodrębnione cyt.: *„Wydatki bieżące Gminy w tym:*

- wydatki (art.236 ust.3 pkt 2 ustawy – dotacje na zadania bieżące);*
- wydatki związane z programami finansowanymi środkami, o których mowa w art.5 ust.1 pkt2;*
- wydatki związane ze współfinansowaniem programów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy;*
- wydatki związane z realizacją programów finansowanych środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy;*

- świadczenia na rzecz osób fizycznych;
- uposażenia i wynagrodzenia oraz składki od nich naliczane;
- wydatki związane z realizacją ich zadań statutowych;
- wydatki związane z udzieleniem poręczeń i gwarancji udzielanych przez Gminę;
- wydatki na obsługę długu.”

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 234 ustawy o finansach publicznych stanowi ustawową delegację dla podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W oparciu o powołane wyżej upoważnienie organ stanowiący zobowiązany jest podjąć uchwałę, która w swej treści odnosić się będzie m.in. do wymaganej szczegółowości projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Minimalna szczegółowość projektu budżetu w zakresie dochodów i wydatków określona została w ustawie o finansach publicznych. Cytowane wyżej postanowienia uchwały Rady Gminy powiązane są treściowo i funkcjonalnie z art. 236 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego 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) uposażenia i wynagrodzenia oraz składki od nich naliczane,
 - b) wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań;
- 2) transfery bieżące, które obejmują przepływy, o których mowa w art. 124 ust. 3 pkt 1;
- 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.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy, ustalając w § 1 pkt 2 lit. a) badanej uchwały we wskazanym wyżej zakresie szczegółowość opracowania projektu uchwały budżetowej, dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 236 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajczkowski