



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W RZESZOWIE

35-064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 17 859 00 50, www.rzeszow.rio.gov.pl



## UCHWAŁA NR XVI/345/2018

Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie  
z 13 grudnia 2018 roku

w sprawie: opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej miasta Tarnobrzega na rok 2019

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1</sup> Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

1. Mirosław Paczocha - przewodniczący
2. Maria Czarnik-Golesz - członek
3. Stanisław Biesiadecki - członek

po rozpatrzeniu projektu uchwały budżetowej miasta Tarnobrzega na rok 2019

postanawia:

przedłożony projekt zaopiniować pozytywnie, z uwagami dotyczącymi:

- sposobu ujęcia rezerw „ogólnych i celowych” w treści § 5 projektu uchwały budżetowej,
- niezgodności pomiędzy kwotami rezerw celowych na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, ujętymi w treści § 5 projektu uchwały budżetowej, a kwotami tych rezerw ujętymi w tabeli określającej wydatki ogółem budżetu oraz wydatki gminy i wydatki powiatu w dziale 758 rozdziale 75818 § 4810,
- niezgodności pomiędzy kwotą dotacji określoną w § 11 projektu uchwały budżetowej, a kwotą dotacji ujętą w załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej,
- sposobu opisu dotacji ujętej w załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej w dziale 921 rozdziale 92120,
- upoważnień określonych w § 13 ust. 1 i ust. 4 projektu uchwały budżetowej,
- wydatków budżetu obywatelskiego - w zakresie opisanym w uzasadnieniu niniejszej opinii.

<sup>1</sup>J.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

## Uzasadnienie:

Prezydent Miasta Tarnobrzega zarządzeniem nr 378/2018 z 15 listopada 2018 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2019 rok postanowił przedłożyć „projekt budżetu” Radzie Miasta Tarnobrzega oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej, a „wraz z projektem uchwały budżetowej” – uzasadnienie i materiały informacyjne.

Zarządzenie z załączonym projektem uchwały budżetowej, uzasadnieniem, materiałami informacyjnymi wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie 15 listopada 2018 r. Należy zwrócić uwagę, że zarządzenie w treści § 1 stanowi o przedłożeniu „budżetu”, podczas gdy w rzeczywistości przedstawiono, zgodnie z obowiązującymi przepisami, projekt uchwały budżetowej. Pojęcia „budżet” i „uchwała budżetowa” nie są tożsame i nie powinny być używane zamiennie.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w formie dokumentu elektronicznego wpłynął 15 listopada 2018 r.

Projekt uchwały budżetowej pod względem formalnym odpowiada postanowieniom Rady Miasta Tarnobrzega, zawartym w uchwale nr XLV/441/2017 z 27 lipca 2017 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Tarnobrzega.

Przedstawiony projekt uchwały budżetowej został opracowany z uwzględnieniem podziału dochodów według źródeł dochodów gmin i powiatów oraz rodzajów wydatków przewidzianych na zadania realizowane przez gminy i powiaty, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>2</sup>.

Uzasadnienie załączone do projektu uchwały budżetowej oraz materiały informacyjne towarzyszące projektowi spełniają wymogi określone przez wskazaną uchwałę z 27 lipca 2017 r.

Dochody budżetu zaplanowano w wysokości 272.617.994 zł (dochody gminy – 182.073.578 zł, dochody powiatu – 90.544.416 zł), w tym dochody bieżące w wysokości 253.470.439 zł (dochody gminy – 174.621.188 zł, dochody powiatu – 78.849.251 zł), a dochody majątkowe w wysokości 19.147.555 zł (dochody gminy – 7.452.390 zł, dochody powiatu – 11.695.165 zł).

Wydatki budżetu ustalono w wysokości 271.117.994 zł (wydatki gminy – 185.586.760 zł, wydatki powiatu – 85.531.234 zł), w tym wydatki bieżące w wysokości 232.774.516 zł (wydatki gminy – 166.886.299 zł, wydatki powiatu – 65.888.217 zł), a wydatki majątkowe w wysokości 38.343.478 zł (wydatki gminy – 18.700.461 zł, wydatki powiatu – 19.643.017 zł).

Warunek, o którym mowa w przepisie art. 242 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, jest spełniony.

Przyjęta w przedstawionym projekcie szczegółowość planu dochodów i planu wydatków budżetu odpowiada wymogom określonym odpowiednio w przepisach art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych oraz ustalonym we wskazanej wyżej uchwale Rady Miasta Tarnobrzega z 27 lipca 2017 r.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.

<sup>3</sup> J.t.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.

W przedłożonym projekcie zaplanowano nadwyżkę budżetową w wysokości 1.500.000 zł, którą przeznaczono na spłatę zaciągniętych kredytów.

Rozchody budżetu ustalono w wysokości 1.500.000 zł, odpowiednio je klasyfikując. Zasadne jest dopisanie w § 3 ust. 3, iż są to rozchody z tytułu spłat kredytów.

Prawidłowo ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu miasta, w kwocie 8.000.000 zł.

Prognozę dochodów opracowano przy uwzględnieniu źródeł dochodów gminy określonych w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>, wielkości dochodów z tytułu dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, subwencji ogólnej oraz założeń i wskaźników makroekonomicznych przyjętych do opracowania projektu budżetu państwa na rok 2019.

Wydatki przeznaczono zasadniczo na realizację zadań własnych i zadań zleconych. Uwzględniono zakres i rodzaj zadań gminy wynikający z obowiązujących ustaw oraz wskaźniki i założenia makroekonomiczne przyjęte przy opracowywaniu projektu budżetu państwa.

Ujęcie danych dotyczących dochodów i wydatków jest zgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>5</sup>.

Zawarty w § 5 projektu uchwały budżetowej opis rezerw należy doprecyzować, ponieważ z przedstawionego w nim ujęcia nie wynika wprost wysokość rezerwy ogólnej ani to, czy rezerwa celowa „na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” jest jedyną rezerwą celową planowaną w budżecie, czy też została tylko wyspecyfikowana w uwagi na jej obligatoryjny charakter. W uchwale budżetowej należy wprost, kwotowo, określić wysokość rezerwy ogólnej (co uczyniono jedynie w uzasadnieniu załączonym do projektu uchwały budżetowej).

Zasadne jest też dookreślenie, że rezerwa celowa dotyczy zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, gdyż zgodnie z brzmieniem przepisu art. 26 ust. 4 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>6</sup> tylko na takie (własne) zadania może zostać przeznaczona omawiana rezerwa.

Wysokość rezerw celowych na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, ustalona w § 5 projektu uchwały budżetowej odrębnie dla miasta (500.000 zł) i dla powiatu (150.000 zł), nie odpowiada kwotom tych rezerw ustalonych w tabelach określających wydatki ogółem, wydatki gminy i wydatki powiatu.

W tabeli określającej wydatki ogółem w dziale 758 rozdziale 75818 § 4810 wyszczególniono rezerwę „na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego” w wysokości 616.950 zł, co nie odpowiada sumie rezerw celowych ujętych w § 5 projektu (650.000 zł). W tabeli określającej wydatki gminy w dziale 758 rozdziale 75818 § 4810 wyszczególniono rezerwę „na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego” w wysokości 478.273 zł, co nie odpowiada rezerwie celowej ujętej w § 5 lit. a projektu (500.000 zł). W tabeli określającej wydatki powiatu w dziale 758 rozdziale 75818 § 4810 wyszczególniono rezerwę „na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego” w wysokości 138.677 zł, co nie odpowiada rezerwie celowej ujętej w § 5 lit. b projektu (150.000 zł).

<sup>4</sup> J.t.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1530.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.

<sup>6</sup> J.t.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1401, z późn. zm.

Z uzasadnienia projektu uchwały budżetowej wynika, że omawiana rezerwa celowa w wydatkach budżetu gminy wynosi 500.000 zł, zaś w wydatkach budżetu powiatu – 150.000 zł.

Podejmując uchwałę budżetową Rada Miasta Tarnobrzega powinna w sposób spójny określić wysokość rezerw celowych w treści uchwały i w tabelach określającej wydatki. W przypadku, gdy poprawne kwoty rezerw ustalono w § 5 projektu uchwały budżetowej, należy także dokonać stosownej korekty innych, poza rezerwami, wydatków, ujętych w tabelach o wydatkach.

Zgodnie z treścią § 7 projektu uchwały budżetowej ustalono „plan wydatków wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2019 rok”, na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>.

Po myśli przepisu art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Uchwałą nr LVII/613/2018 z 24 maja 2018 r. w sprawie przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Tarnobrzega dotyczących budżetu miasta Tarnobrzega na 2019 r. Rada Miasta Tarnobrzega uregulowała m.in. tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawie „Tarnobrzесьkiego Budżetu Obywatelskiego”. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 22 czerwca 2018 r., pod pozycją 2878. Zgodnie z postanowieniami § 7, uchwała weszła w życie po upływie 14 dni o dnia ogłoszenia, tj. z dniem 7 lipca 2018 r.

Przepis § 3 uchwały nałożył na Prezydenta Miasta Tarnobrzega obowiązek określenia, w drodze zarządzenia, harmonogramu przeprowadzania poszczególnych czynności związanych z konsultacjami.

Na tej podstawie Prezydent Miasta Tarnobrzega wydał 2 lipca 2018 r. zarządzenie nr 238/2018 w sprawie ustalenia harmonogramu konsultacji społecznych z mieszkańcami Tarnobrzega dotyczących Tarnobrzесьkiego Budżetu Obywatelskiego na rok 2019. We wskazanym zarządzeniu ustalono m.in. termin zgłaszania projektów „od 2 do 31 lipca 2018 r.”. Zgodnie z postanowieniem § 3 „zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania”. Zarządzenie zostało podpisane elektronicznie 4 lipca 2018 r.

Zarządzeniem nr 239/2018 z 2 lipca 2018 r. w sprawie powołania komisji ds. Tarnobrzесьkiego Budżetu Obywatelskiego na rok 2019 oraz określenia zasad i trybu i prac komisji, wydanym na podstawie § 5 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały nr LVII/613/2018, Prezydent Miasta Tarnobrzega powołał komisję ds. budżetu obywatelskiego oraz określił zasady i tryb jej pracy. Zgodnie z postanowieniem § 5 „zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania”. Zarządzenie zostało podpisane elektronicznie 4 lipca 2018 r.

Jak wynika z powyższych ustaleń faktycznych, przywołane zarządzenia, mające służyć wykonaniu uchwały nr LVII/613/2018 Rady Miasta Tarnobrzega, zostały wydane przed wejściem w życie tej uchwały, co jest prawnie dopuszczalne, pod warunkiem, że zarządzenia wydano po ogłoszeniu uchwały, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Jednak omawiane zarządzenia nie tylko zostały wydane przed wejściem w życie uchwały, ale także miałyby wchodzić w życie przed wejściem w życie uchwały, w celu wykonania której zostały wydane, co pozostaje w sprzeczności z prawem. Co więcej – zarządzenie nr 238/2018 przewidywało podejmowanie czynności w ramach konsultacji przed wejściem w życie uchwały w sprawie przeprowadzenia tych konsultacji (zgłaszanie

---

<sup>7</sup> J.t.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.

projektów było możliwe od 2 lipca 2018 r., podczas gdy uchwała weszła w życie, jak wyżej wskazano, 7 lipca 2018 r.).

W myśl § 128 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>8</sup>, rozporządzenie można wydać po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Jednakże, w myśl przepisu ust. 2, w przypadku, o którym mowa w ust. 1, termin wejścia w życie rozporządzenia wyznacza się na dzień nie wcześniejszy niż dzień wejścia w życie ustawy upoważniającej do wydania tego rozporządzenia. Przytoczone postanowienia, odnoszące się wprost do wydawania aktów wykonawczych do ustaw, zamieszczone w dziale V „Zasad techniki prawodawczej”, mają odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego, a to w oparciu o § 143 „Zasad techniki prawodawczej”.

W realiach niniejszej sprawy oznacza to, że akty wykonawcze do uchwały nr LVII/613/208, które w istocie stanowią zarządzenia nr 238/2018 i 239/2018, nie mogły wejść w życie przed wejściem w życie uchwały, jak miało to mieć miejsce w przypadku wzmiankowanych zarządzeń. Tak więc wskazane zarządzenia w zakresie ustalenia terminu wejścia w życie są sprzeczne z prawem. Z przytoczonych względów nie mogły one wejść w życie z dniem podpisania, a nie wykazano, by istniały przesłanki do ustalenia innej daty ich wejścia w życie, w szczególności w terminie nie wcześniejszym niż termin wejścia w życie uchwały nr LVII/613/2018.

Stwierdzić należy, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do podstaw wyodrębnienia w budżecie roku 2019 wydatków dotyczących tzw. „budżetu obywatelskiego”. Skoro bowiem zarządzenie dotyczące powołania komisji ds. oceny wniosków zgłoszonych w ramach budżetu obywatelskiego nie mogło wejść w życie we wskazanym w nim terminie, a – zgodnie z treścią § 5 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr LVII/613/2018 – ta komisja została zobligowana do przeprowadzenia ostatecznej weryfikacji złożonych projektów wraz z dołączonymi do nich opiniami, to wątpliwe są zarówno podstawy działania komisji, jak również rezultaty tych działań w postaci ostatecznej weryfikacji projektów.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie sugeruje rozważenie przywołanych okoliczności w toku dalszych prac nad podjęciem uchwały budżetowej.

W §§ 8-10 projektu uchwały budżetowej opisano szczególne zasady wykonywania budżetu.

Określona w § 11 projektu uchwały budżetowej łączna wysokość dotacji (28.560.344 zł) nie odpowiada wysokości dotacji zaplanowanych w załączniku nr 1 do projektu, do którego odsyłają postanowienia § 11. W załączniku zawierającym wykaz dotacji ich łączna kwota ustalona została na 28.950.344 zł, a więc jest wyższa o 390.000 zł.

Niezbędne jest doprowadzenie do zgodności wysokości dotacji w § 11 i w załączniku nr 1.

W projekcie uchwały nie wskazano podstawy prawnej regulacji zawartej w § 12 ust. 1.

Prezydenta Miasta Tarnobrzega upoważniono w § 13 ust. 1 projektu „do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu miasta, o którym mowa w § 4 pkt a” [chodzi zapewne o literę „a”]. Treść § 4 lit. a odnosi się do limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego

<sup>8</sup> J.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu miasta. Limit ten ustalono w wysokości 8.000.000 zł. Natomiast w § 13 ust. 1 nie określono kwotowo wysokości upoważnienia, co należy uzupełnić przy podejmowaniu uchwały budżetowej. Sposób odesłania zawarty w § 13 ust. 1 nie wskazuje bowiem jednoznacznie, że wielkość upoważnienia jest tożsama z ustalonym limitem. Odesłanie nie odnosi się do wysokości limitu ustalonego w § 4 lit. a projektu, lecz do przejściowego deficytu, „o którym mowa w § 4 pkt a”. Zważywszy na to, że kredyty i pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu może zaciągać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a organ wykonawczy jedynie na podstawie upoważnienia udzielonego przez organ stanowiący, wysokość ustalonego limitu nie determinuje kwotowego zakresu upoważnienia udzielonego przez organ stanowiący organowi wykonawczemu.

Prezydenta Miasta Tarnobrzega upoważniono także do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu w ramach działu klasyfikacji budżetowej w zakresie wydatków bieżących na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, zgodnie z przepisem art. 212 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 258 ustawy o finansach publicznych.

W § 13 ust. 3 i 4 projektu zawarto upoważnienia do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych miasta Tarnobrzega. Upoważnienie ujęte w ust. 3 dotyczy „dokonywania przeniesień w planie wydatków”, zaś upoważnienie, o którym mowa w ust. 4 (odnoszące się wyłącznie do Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Tarnobrzegu) – „do dokonywania zmian w planie wydatków”. Pojęcia „przeniesienie w planie wydatków” i „zmiany w planie wydatków” ściśle rzecz biorąc nie są tożsame (termin „zmiana” jest szerszy i obejmuje swym zakresem „przeniesienie”), zaś przepis art. 258 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiący podstawę prawną udzielenia omawianych upoważnień, mówi wprost o upoważnieniu do przekazania uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków. Należy zmienić treść upoważnienia zawartego w § 13 ust. 4 projektu, precyzując, że dotyczy ono przeniesień planowanych wydatków. W ten sposób nie będzie wątpliwości, że upoważnienie nie odnosi się do zmian innych niż przeniesienia zaplanowanych wydatków, np. do planowania nowych wydatków czy eliminowania wydatków uprzednio zaplanowanych, czego nie wyklucza brzmienie upoważnienia zawartego w § 13 ust. 4 projektu uchwały budżetowej, a co w świetle przywołanego przepisu ustawy o finansach publicznych nie jest dopuszczalne.

W załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej zawarto zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisu art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowość zestawienia odpowiada wymogom określonym w art. 215 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wcześniej wskazano, że wysokość dotacji ogółem, określona w załączniku, nie odpowiada wysokości dotacji wskazanej w § 11 projektu uchwały.

Jak wynika z zestawienia dotacji, w dziale 921 rozdziale 92120 zaplanowano dotację celową w kwocie 150.000 zł „na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich i budowlanych przy ogrodzeniu zabytkowego kościoła parafialnego pw. św. Marii Magdaleny w Tarnobrzegu – Miechocinie”. W uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej napisano, że dotacja ma być przeznaczona dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. św. Marii Magdaleny w Tarnobrzegu – Miechocinie. Z przedstawionych materiałów nie wynika natomiast, czy ogrodzenie wpisane jest do rejestru zabytków, co należy uzupełnić. Podkreślenia wymaga, że zakres prac dofinansowanych z budżetu miasta musi mieścić się w katalogu



określonym w art. 77 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>9</sup>.

Z uzasadnienia projektu uchwały budżetowej nie wynika, czy zaplanowane w dziale 926 rozdziale 92605 dotacje dla wyszczególnionych z nazwy klubów sportowych zostały ustalone w oparciu o przeprowadzone procedury (konkursowe, naboru). Uniemożliwia to dokonanie oceny prawidłowości zaplanowania dotacji.

Przedstawiony projekt uchwały budżetowej może stanowić podstawę dalszych prac mających na celu podjęcie uchwały budżetowej na rok 2019.

Z powyższych względów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Tarnobrzega,
- 2) a/a

PRZEWODNICZĄCY  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

*Miroslaw Paczocha*

---

<sup>9</sup> J.t.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2067.

