

Uchwała Nr 36/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 5 maja 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach nr XXXVI/274/10 z 8 kwietnia 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz.577 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz.1591 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach nr XXXVI/274/10 z 8 kwietnia 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu z powodu istotnego naruszenia art.234 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Siechnicach nr XXXVI/274/10 z 8 kwietnia 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 14 kwietnia 2010 roku.

W badanej uchwale zawarto następujące regulacje:

1) w § 2:

1. Burmistrz w terminie do 31 sierpnia każdego roku podaje do publicznej wiadomości informacje o przyjmowaniu wniosków do projektu budżetu na rok następny.
2. Wnioski mogą składać radni, przedstawiciele jednostek pomocniczych, grup mieszkańców oraz reprezentanci organizacji społecznych działających na terenie gminy.
3. Burmistrz przystępując do opracowania projektu budżetu na następny rok budżetowy, wydaje w terminie do 31 sierpnia każdego roku zarządzenie określające podstawowe parametry przyjęte do prac nad budżetem (opracowane wskaźniki wzrostu dochodów, wydatków).

2) w § 3:

1. Dyrektorzy i kierownicy jednostek budżetowych opracowują dane do budżetu ze szczegółowością dział, rozdział, paragraf.
2. Dyrektorzy szkół i przedszkoli opracowane dane przekazują w terminie do 25 września każdego roku do Dyrektora Jednostki Obsługi Szkół.
3. Dyrektor Jednostki Obsługi Szkół opracowuje dla szkół i przedszkoli zbiorcze dane i przekazuje je w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.
4. Kierownicy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Gminnego Ośrodka Sportu i rekreacji opracowane dane przekazuje w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.

3) w § 4:

1. Dyrektor Gminnego Centrum Kultury opracowuje zestawienie przychodów i rozchodów odrębnie dla ośrodka kultury i świetlic wiejskich oraz bibliotek

oraz ze szczegółowością dział, rozdział, paragraf i przekazuje je w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.

2. Dyrektor Gminnego Centrum Kultury opracowuje wykaz zadań inwestycyjnych ze szczegółowością dział, rozdział wraz z uzasadnieniem i przekazuje w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.
- 4) w § 5:
1. Dyrektorzy szkół i przedszkoli opracowują wykaz zadań inwestycyjnych ze szczegółowością dział, rozdział wraz z uzasadnieniem i przekazują Dyrektorowi Jednostki Obsługi Szkół w terminie do 25 września każdego roku.
 2. Dyrektor Jednostki Obsługi Szkół sporządza zbiorcze wykazy zadań inwestycyjnych odrębnie dla szkół i przedszkoli i przekazuje w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.
- 5) w § 6:
1. Kierownicy Wydziałów oraz pracownicy na samodzielnych stanowiskach opracowują dane do budżetu ze szczegółowością dział, rozdział, paragraf i przekazują w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.
 2. Kierownicy Wydziałów oraz pracownicy na samodzielnych stanowiskach opracowują wykaz zadań inwestycyjnych ze szczegółowością dział, rozdział, paragraf wraz ze szczegółowym uzasadnieniem i przekażą w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.
- 7) w § 7:
- Kierownicy wszystkich jednostek budżetowych oraz kierownicy wydziałów i pracownicy na samodzielnych stanowiskach Urzędu Miejskiego opracowują rzeczowy wykaz zadań remontowych wraz z szacunkowym określeniem wydatków na materiały i usługi remontowe i przekazują w terminie do 30 września każdego roku Skarbnikowi Gminy.
- 8) w § 8:
- Projekt uchwały budżetowej opracowywany jest w szczególności określonej w przepisach prawa dla uchwały budżetowej, z tym, że dochody budżetu gminy określa się w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej.
- 9) w § 9:
- Opracowany przez Skarbnika, na podstawie przedłożonych materiałów projekt budżetu, Burmistrz przedkłada wraz z uzasadnieniem Radzie Miejskiej i Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu do 15 listopada każdego roku.
- 10) w § 12:
1. Bez zgody Burmistrza nie mogą być dokonywane zmiany powodujące zwiększenie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego wskazania źródeł.
 2. Nie mogą być dokonywane zmiany planowanych wydatków bieżących powodujące ich wzrost ponad poziom planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Gminy, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych".
 3. Burmistrz na podstawie ostatecznej opinii Komisji Budżetu i Finansów o projekcie budżetu może wnieść autopoprawki w projekcie uchwały budżetowej.
 4. Burmistrz po zapoznaniu się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej wnosi ewentualne autopoprawki wynikające z tej opinii.
 5. Burmistrz przedkłada Radzie Miejskiej projekt uchwały budżetowej wraz z proponowanymi autopoprawkami w terminie 10 dni przed wyznaczonym terminem sesji Rady Gminy.

(...)

11) w § 13:

Porządek obrad sesji budżetowej w punkcie dotyczącym uchwalenia budżetu powinien uwzględniać:

- a) wystąpienie Burmistrza lub osoby upoważnionej, w sprawie projektu budżetu,
- b) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej,
- c) odczytanie wniosków komisji stałych Rady Miejskiej,
- d) odczytanie ostatecznej opinii Komisji Budżetu i Finansów o projekcie budżetu,
- e) odczytanie wniosków Komisji uwzględnionych przez Burmistrza w projekcie uchwały budżetowej,
- f) odczytanie wniosków nie uwzględnionych przez Burmistrza w projekcie uchwały budżetowej,
- g) dyskusja nad projektem uchwały budżetowej,
- h) głosowanie poprawek wniesionych do uchwały budżetowej,
- i) głosowanie uchwały budżetowej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I. W świetle art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. - zwanej ufp) 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.

Zgodnie z art. 238 ust. 2 ufp wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej:

- 1) uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej;
- 2) inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234.

Z art. 234 ufp wynika, że uchwała podejmowana na tej podstawie ma regulować tryb prac nad projektem uchwały budżetowej tj. prac, które rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. Brak jest zatem podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w omawianym trybie etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, w tym określenia obowiązków i terminarza prac skarbnika, dyrektorów jednostek budżetowych, kierowników wydziałów, pracowników na samodzielnych stanowiskach Urzędu Miejskiego. Na gruncie ww. przepisów to burmistrz winien określić obowiązki dla podległych pracowników i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie opracowania projektu uchwały budżetowej, ustalić wytyczne i określić terminarza prac.

A zatem regulacje § 2 - § 7 badanej uchwały wykraczają poza uprawnienia organu stanowiącego określone w art. 234 ufp.

II. Regulacja § 9 w istotny sposób narusza art. 238 ust. 1 ufp bowiem nakłada na skarbnika obowiązek opracowania projektu budżetu. Na gruncie obowiązujących przepisów to zarząd jednostki samorządu terytorialnego a nie skarbnik, sporządza projekt uchwały budżetowej, który przedkłada organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania.

III. W § 12 uchwały zawarto regulacje dotyczące zarówno zasad dokonywania zmian planowanych dochodów i wydatków (ust. 1 - 2), jak i procedury dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej (ust. 3 - 5).

Z analizy zapisów przedmiotowej uchwały wynika, iż w rzeczywistości Burmistrz ma przedkładać Radzie Miejskiej w Siechnicach projekt uchwały budżetowej dwukrotnie:

- 1) do 15 listopada (§ 9 uchwały),
- 2) w terminie 10 dni przed wyznaczonym terminem sesji Rady Gminy (§ 12 ust. 5 uchwały); przedkładany w tym terminie projekt uchwały budżetowej uwzględnia ewentualne autopoprawki wynikające z opinii Komisji Budżetu i Finansów oraz opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej.

W świetle art. 238 ust. 1 ufp zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza oraz przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, projekt ten jest podstawą gospodarki finansowej (art. 240 ust.1 ufp). A zatem tylko tak przedstawiony projekt może stanowić podstawę gospodarki finansowej w przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie ustawowym, a nie zmieniony projekt uwzględniający wnoszone przez organ wykonawczy poprawki.

W świetle wskazanych przepisów nie ma podstaw prawnych do dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej przekazanym organowi stanowiącemu.

Dodać jednak należy, że istnieje możliwość uchwalenie uchwały budżetowej o treści odmiennej od pierwotnie przedstawionego projektu tej uchwały.

Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski organu stanowiącego, w szczególności jego komisji, powinny być zgłaszane w czasie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej, a następnie - po przeprowadzonej dyskusji - głosowane. Po przeprowadzonym głosowaniu powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej uwzględniającego przyjęte poprawki.

Kolegium stwierdza, iż przyjęte przez Radę Miejską w Siechnicach regulacje zawarte w § 12 ust. 3 – 5 uchwały dotyczące wnoszenia autopoprawek do projektu uchwały budżetowej nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Również regulacje zawarte w § 12 ust. 1- 2 związane z zasadami dokonywania zmian planowanych dochodów i wydatków wykraczają poza ramy wynikające z art. 234 ufp.

Kolegium zwraca uwagę na nieczytelne i budzące wątpliwości interpretacyjne zapisy § 13 lit. „h” i „i” uchwały. Rada Miejska wskazała, iż w porządku obrad sesji budżetowej należy uwzględnić „głosowanie poprawek wniesionych do uchwały budżetowej”, jak również „głosowanie uchwały budżetowej”. Zdaniem Kolegium przedmiotowe regulacje winny odnosić się do „projektu uchwały budżetowej” a nie „uchwały budżetowej”.

IV. W badanej uchwale nie wypełniono dyspozycji art. 234 pkt 3 ufp bowiem Rada Miejska nie wskazała, jakie wymogi winno spełniać uzasadnienie projektu uchwały budżetowej; nie określiła również jakie materiały informacyjne Burmistrz przedłoży organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej.

V. Kolegium zwraca uwagę, iż przedmiotowa uchwała została podjęta na błędnej podstawie prawnej bowiem przywołany w niej art.53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, został uchylony przez art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U.09.157.1241) z dniem 1 stycznia 2010 r . Prawidłową podstawą podjęcia uchwały winny stanowić jedynie przepisy art. 234 ufp.

W przedmiotowej uchwale zamiennie stosowane są pojęcia: „projekt budżetu”, „projekt uchwały budżetowej”, co nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 3 działu V ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej a nie projekt budżetu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Siechnicach przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski