

**Uchwała Nr 90/2010**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 27 października 2010 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich Nr LXIV/502/10 z 28 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej**

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

**§ 1.**

Stwierdza się nieważność § 2 ust. 2 – 5, § 3 ust. 4, § 4 ust. 6 pkt 4 w zakresie słów „o prognozie kwoty długu” uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich Nr LXIV/502/10 z 28 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w związku z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich Nr LXIV/502/10 z 28 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 11 października 2010 r.

Rada Miejska w § 2 ust. 2 – 5 przedmiotowej uchwały dotyczącym projektów planów finansowych jednostek organizacyjnych Gminy uregulowała następujące kwestie szczegółowe:

„2. W terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej Radzie Miejskiej, Burmistrz przekazuje jednostkom budżetowym informację zawierającą kwoty dochodów i z wyodrębnieniem na wydatki bieżące i majątkowe.

3. Jednostki opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania danych, lecz nie później niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

4. Burmistrz weryfikuje otrzymane projekty planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej i w przypadku stwierdzenia różnic wprowadza w nich odpowiednie zmiany, informując o ich dokonaniu kierownika jednostki budżetowej.

5. Zweryfikowane plany finansowe, o których mowa w ust. 3, stanowią podstawę gospodarki finansowej od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego na podstawie informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków wynikających z uchwały budżetowej”.

Wskazane unormowania uchwały są powtórzeniem odpowiednich regulacji przepisów art. 248 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz § 4 ust. 1 i 4, § 6 ust. 3, § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.), które wprawdzie zgodnie z art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy

wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) najdłużej będzie mogło obowiązywać do dnia 31 grudnia 2010 r., ale zastąpi go jednocześnie nowe rozporządzenie, do wydania którego Minister Finansów jest zobligowany na podstawie art. 17 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Uchwała podejmowana przez organ stanowiący na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, jako że zakres jej regulacji dotyczy podmiotów organizacyjnie podległych organowi, który wydaje dany akt. Do aktów tego rodzaju mają natomiast zastosowanie zasady techniki prawodawczej określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej – zamieszczonym w dziale VI Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) – w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W świetle tej regulacji zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko zajął też w jednym z wyroków WSA we Wrocławiu (zob. wyrok WSA z dnia 20 października 2004 r., IV SA/Wr 5050/04, OwSS 2005, nr 1, poz. 12), który sformułował tezę, że przepisy wewnętrznie obowiązujące zawierające powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących naruszają nie tylko § 137 Zasad techniki prawodawczej, ale przede wszystkim art. 87 Konstytucji RP, a organy kontrolujące dany rodzaj aktu powinny stwierdzić w takiej sytuacji nieważność tej części aktu, która zawiera takie powtórzenie.

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nie powinna zatem zawierać postanowień, ujętych w § 2 dotyczących opracowywania projektów planów finansowych jednostek organizacyjnych Gminy. Nie regulują one bowiem trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że przepis ust. 1 w § 3 uchwały o treści: „Projekt budżetu gminy składa się z projektu uchwały budżetowej oraz z objaśnień” jest sformułowany niepoprawnie w kontekście regulacji art. 211 ust. 5, art. 234 pkt 3 i art. 238 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Budżet jest częścią składową uchwały budżetowej, której przedmiot regulacji określa art. 212 ustawy. Organ wykonawczy sporządza i przedkłada organowi stanowiącemu projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem – a nie objaśnieniami – i innymi materiałami, które zostały określone w § 3 ust. 3 uchwały.

Regulacja § 3 ust. 4 „Do czasu uchwalenia budżetu przez Radę Miejską Burmistrz może dokonywać, na wniosek komisji Rady oraz z własnej inicjatywy, zmian w projekcie budżetu, powiadamiając o dokonanych zmianach Radę” jest niezgodna z przepisami ustawy o finansach publicznych. Z treści art. 238 ust. 1 ufp wynika, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i 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. Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski organu stanowiącego, w szczególności jego komisji, powinny być głosowane w trakcie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej. Po przeprowadzonym głosowaniu powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej uwzględniającego przyjęte poprawki.

W ust. 8 § 1 oraz ust. 1 § 4 również nieprawidłowo wskazuje się na objaśnienia zamiast uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej. Ponadto

w przedmiotowej uchwale nie w pełni określono terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej. Nie wypełnia tego dyspozycja postanowienia § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały w zakresie sformułowania „niezwłocznie”.

Zastrzeżenia budzi także regulacja zawarta w § 4 ust. 6. Przepis ten stanowi: „Przewodniczący Rady w terminie ustawowym zwołuje sesję budżetową. Porządek obrad sesji budżetowej powinien zawierać:

- 1) odczytanie projektu uchwały budżetowej,
- 2) odczytanie opinii w sprawie projektu budżetu przedstawionej przez przewodniczącego komisji budżetowej,
- 3) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o projekcie uchwały budżetowej oraz o prognozie długu
- 4) dyskusja nad projektem uchwały budżetowej,
- 5) głosowanie nad uchwałą budżetową”.

W pierwszej kolejności zwraca uwagę stwierdzenie, że Przewodniczący Rady zwołuje sesję budżetową w terminie ustawowym, podczas gdy tego rodzaju termin ani w ustawie o finansach publicznych, ani w ustawach ustrojowych nie został określony.

Należy wskazać, iż na mocy art. 238 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy o finansach publicznych regionalna izba przedstawia opinię o projekcie uchwały budżetowej oraz opinię o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego a nie „prognozie długu”.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 6 ufp prognoza kwoty długu powinna być prezentowana w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, którą, zgodnie z 122 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241 ze zm.), organ stanowiący powinien uchwalić po raz pierwszy nie później niż uchwałą budżetową na rok 2011.

Opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego Izba wydaje na podstawie przyjętej wieloletniej prognozy finansowej (art. 230 ust. 4 ustawy o publicznych). A zatem określony w pkt. 3 wymóg odczytania opinii „o prognozie długu” nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Następnie z treści pkt 4 nie wynika w sposób jednoznaczny, że przedmiotem dyskusji na sesji budżetowej powinny być też propozycje zmian zgłoszone do projektu budżetu przez komisje Rady czy też przez Burmistrza. Podobnie treść pkt 5 jest zbyt ogólnikowa. Regulację dotyczącą głosowania należy rozbudować, bowiem przedmiotem głosowania powinny być zarówno autopoprawki zgłoszone przez Burmistrza, jak propozycje zmian zgłoszone przez komisję Rady, a na końcu przyjęcie uchwały budżetowej.

Dodatkowo jeszcze trzeba zauważyć, że w świetle postanowień art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując przedmiotową uchwałę powinien określić, oprócz materiałów informacyjnych, także wymogi dotyczące uzasadnienia, które organ wykonawczy przedkłada wraz z projektem uchwały budżetowej. W uchwale Rady Miejskiej wymogi w zakresie uzasadnienia nie zostały określone.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Obornikach Śląskich 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 dnia jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski