

Uchwała Nr 116/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 8 grudnia 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr LVIII/288/10
Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac
nad projektem uchwały budżetowej gminy Radków

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. 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 § 1 ust. 1 pkt 2 lit. c)-h), § 1 ust. 2-3, § 8 uchwały nr LVIII/288/10 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Radków z powodu istotnego naruszenia art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr LVIII/288/10 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Radków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej Zespół Zamiejscowy w Wałbrzychu 29 listopada 2010 r.

I. W § 1 ust. 1 pkt 2 lit. c) -h) badanej uchwały organ stanowiący ustalił, iż projekt uchwały budżetowej określa "kwotę wydatków budżetu w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem" m.in.:

"c) kwotę planowanego deficytu lub planowanej nadwyżki budżetu wraz ze źródłami pokrycia deficytu lub przeznaczeniem nadwyżki budżetowej;

d) kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu;

e) limity zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu;

- finansowanie planowanego deficytu budżetu;

- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz z tytułu emisji obligacji;

- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;

- finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej;

f) kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez gminę Radków;

g) dochody i wydatki związane z realizacją:

- zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych gminie Radków odrębnymi ustawami;

- zadań wykonywanych na podstawie porozumień z organizacjami administracji rządowej;

- zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego;

h) wysokość rezerwy ogólnej".

W § 1 ust. 2-3 badanej uchwały organ stanowiący ustalił, iż:

"2. Projekt uchwały budżetowej może zawierać:

- 1) upoważnienie dla Burmistrza Miasta i Gminy Radków do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na sfinansowanie deficytu;
- 2) maksymalną kwotę, do której Burmistrz Miasta i Gminy może udzielić , w roku budżetowym, pożyczek oraz gwarancji i poręczeń;
- 3) upoważnienie dla Burmistrza Miasta i Gminy do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu gminy w ramach działu w zakresie wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy i wydatków inwestycyjnych;
- 4) upoważnienie dla Burmistrza Miasta i Gminy do przekazywania kierownikom jednostek budżetowych uprawnień do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki;
- 5) upoważnienie dla Burmistrza Miasta i Gminy do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu;
- 6) wysokość rezerwy celowej na:
 - a) wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu;
 - b) wydatki związane z realizacją programów finansowych
 - c) realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 7) inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu.

3. Do projektu uchwały budżetowej Burmistrz Miasta i Gminy dołącza:

- 1) załączniki zawierające:
 - a) zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu w podziale na dotacje dla jednostek z sektora finansów publicznych, dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych związanych z realizacją zadań gminy;
 - b) plan dochodów gromadzonych na wydzielonych rachunkach dochodów jednostek oświatowych oraz wydatków nimi finansowanych;
 - c) plan przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych."
- 2) uzasadnienie."

II. Zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych (dalej 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.

Kolegium podziela pogląd, iż w przypadku przepisów, które zawierają wyliczenia niewyczerpujące, trzeba mieć na względzie, iż elementy inne niż wymienione w przepisie powinny być adekwatne do tych, które zostały w nim wymienione (wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 grudnia 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 696/07, opubl. LEX nr 364971).

Przywołany tu przepis art. 234 ufp stanowi zatem podstawę dla uregulowania przez radę gminy trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, a nie zawartości projektu uchwały budżetowej, która została określona bezpośrednio w przepisach ufp. Rada gminy stanowiąc o zawartości projektu uchwały budżetowej przekroczyła zakres upoważnień przyznanych jej przez ustawodawcę w art. 234 ufp.

III. Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.): "W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu". Zatem utworzenie powyższej rezerwy ma charakter obligatoryjny, nie zaś fakultatywny jak postanowiła Rada Miejska w § 1 ust. 2 pkt 6 lit. c) badanej uchwały.

IV. Jednocześnie Kolegium wskazuje, iż zapisy zawarte z § 1 ust. 1 pkt 2 lit. c)-h), § 1 ust. 2 pkt 1-5, pkt 6 lit. a) i b), § 1 ust. 3 stanowią dosłowne przytoczenie regulacji ustawowych zawartych w art. 89, 90, 212, 214, 258 ust. 1 oraz 264 ust. 3 ufp. 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 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. V. W § 8 badanej uchwały organ stanowiący postanowił, iż: "Burmistrz Miasta i Gminy po zapoznaniu się z opinią Komisji Budżetu, Planowania, Mienia Komunalnego oraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej formułuje ostateczny projekt uchwały budżetowej i przedkłada go Radzie Miejskiej".

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). Tylko tak przedstawiony projekt może stanowić podstawę gospodarki finansowej w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej 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.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na wynikający z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym obowiązek przedkładania regionalnej izbie obrachunkowej przez organ wykonawczy gminy uchwał i zarządzeń podlegających nadzorowi izby w ciągu 7 dni od ich podjęcia.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Radkowie przysługuje skarga, która 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.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Lucyna Hanus