

Uchwała Nr 126/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 8 grudnia 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Sobótce
Nr L/387/10 z 10 listopada 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem
uchwały budżetowej oraz szczegółowości materiałów informacyjnych
towarzyszących projektowi budżetu

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, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność § 2 ust. 2 – 5, § 3 ust. 4 Rady Miejskiej w Sobótce Nr L/387/10 z 10 listopada 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz § 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 Sobótce Nr L/387/10 z 10 listopada 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 16 listopada 2010 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Przepis art. 234 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp) stanowi ustawową delegację dla podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W oparciu o ww. upoważnienie organ stanowiący zobowiązany jest podjąć uchwałę, która w swej treści odnosić się będzie co najmniej do:

- 1) wymaganej szczegółowości projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

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.

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

„2. W terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej Radzie Miejskiej, Burmistrz przekazuje jednostkom budżetowym informację zawierającą kwoty dochodów i wydatków 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 wprowadzi 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 Sobótce 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 uzasadnienia” jest sformułowany niepoprawnie w kontekście regulacji art. 211 ust. 5 ufp. Budżet jest częścią składową uchwały budżetowej, której przedmiot regulacji określa art. 212 ustawy. Również w § 4 ust. 1 niepoprawnie posłużono się pojęciem „objaśnienia” zamiast „uzasadnienie”.

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.

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 poszczególnych komisji Rady,
- 3) odczytanie opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej
- 4) (w uchwale oznaczony jako 5) dyskusja nad projektem uchwały budżetowej,
- 5) (w uchwale oznaczony jako 6) 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.

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.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Sobótce 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 dnia jej doręczenia.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Lucyna Hanus