

Uchwała nr 71/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 25 sierpnia 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr XLIV/261/2010
Rady Gminy Przeworno z dnia 21 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac
nad projektem uchwały budżetowej

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 nr XLIV/261/2010 Rady Gminy Przeworno z dnia 21 lipca 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej z powodu istotnego naruszenia art. 234 w związku z art. 238 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej – ufp).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XLIV/261/2010 Rady Gminy Przeworno z dnia 21 lipca 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 27 lipca 2010 roku.

Zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych Rada Gminy w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej powinna w szczególności określić wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej oraz wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej.

W pkt 12 załącznika nr 1 do badanej uchwały pn. „Terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej” Rada Gminy postanowiła, że wnioski komisji, w których zawarto propozycję wprowadzenia nowego wydatku lub zwiększenia wydatku ujętego w projekcie bez wskazania źródła jego sfinansowania (pkt 11) nie będą brane pod uwagę przy „nanoszeniu poprawek do projektu”. Natomiast zgodnie z pkt 14 załącznika „Wójt Gminy po zapoznaniu się z opinią Komisji właściwej do spraw budżetu przekazaną przez Przewodniczącego Rady Gminy oraz opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 7 dni przedkłada Radzie Gminy projekt budżetu z przyjętymi poprawkami”.

Powyższe regulacje są niezgodne 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 komisji rady powinny być przedstawione

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.

Nazwa załącznika nr 2 „Szczegółowość projektu budżetu” jest nieadekwatna do jego treści. W pkt 1 załącznika określono treść projektu uchwały budżetowej (a nie szczegółowość budżetu) poprzez wskazanie elementów uchwały budżetowej ustawowo określonych i zmodyfikowanych w sposób niezgodny z prawem. Z pkt 1 wynika, że obligatoryjnym elementem projektu uchwały budżetowej („Projekt uchwały budżetowej określa”) są między innymi rezerwy celowe (lit.g) i upoważnienia dla Wójta Gminy do dokonywania zmian w budżecie, zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach mających siedzibę na terenie kraju, przekazania niektórych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym gminy (lit.j).

Kolegium wskazuje, iż ww. elementy uchwały budżetowej, a tym samym jej projektu, mają charakter fakultatywny i mogą być (lecz nie muszą) ujęte w projekcie uchwały budżetowej, co wynika z art. 222 ust. 2, art. 212 ust. 2, art. 258 ust. 1, art. 264 ust. 3 ufp. W uchwale organu stanowiącego nie mogą być powielane przepisy ustaw. W przedmiotowej uchwale Rada Gminy może – o ile jest taka jej wola – określić większą niż określona w przepisach ustawy o finansach publicznych szczegółowość budżetu (czyli „wymaganą szczegółowość projektu budżetu” – art. 234 pkt 1 ufp). Cytowanie i nieuprawniona modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenia prawa – zakresu kompetencji określonych w art. 234 ufp. Ponadto naruszenie postanowień § 137 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) z którego wynika, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Również treść załącznika nr 3, pomimo nazwy, nie określa „Wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi uchwały budżetowej” (art. 234 pkt 3 ufp). Z treści pkt 1 tego załącznika wynika, że w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej Wójt Gminy powinien „w zwięzły sposób” przedstawić „zestawienie zadań remontowych wraz z zakresem rzeczowym” (lit.e), „zestawienie zadań inwestycyjnych ze wskazaniem zadań kontynuowanych i nowo rozpoczynanych wraz z zakresem rzeczowym dla zadań nie będących przedsięwzięciami określonymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej” (lit.f) oraz „zestawienie zadań realizowanych z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych” (lit.g). Kolegium wskazuje, iż należy doprecyzować charakter ww. zestawień – mogą one bowiem stanowić uszczegółowienie budżetu, o którym mowa w art. 234 pkt 1 ufp (załączniki do projektu uchwały budżetowej) lub stanowić formę uzasadnienia albo materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi uchwały budżetowej.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Przewornie 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