

Uchwała Nr 73/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 15 września 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLVIII/341/10
Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 26 sierpnia 2010 r. 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 uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność ust. 2 – 5 w § 2 oraz ust. 7 w § 4 uchwały Nr XLVIII/341/10 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 26 sierpnia 2010 r. 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.) 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 Nr XLVIII/341/10 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 2 września 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, 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 oraz § 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 wprowadzicie 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.

Przepis § 4 ust. 7 uchwały stanowi: "Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony Radzie Miejskiej". Kwestia ta jest przedmiotem regulacji art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy czym należy zauważyć, że regulacja ustawowa jest bardziej precyzyjna w zakresie dokładnego wskazania projektu uchwały budżetowej, który ewentualnie może być podstawą prowadzenia gospodarki finansowej w roku budżetowym.

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 i przepisach rozporządzenia Ministra Finansów 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.

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. W § 1 ust. 9, § 3 ust. 3 oraz § 4 ust. 1 uchwały również nieprawidłowo wskazuje się na objaśnienia zamiast uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej. Przedmiot regulacji § 3 uchwały określony jako „Projekt budżetu i materiały informacyjne towarzyszące projektowi budżetu” w świetle wskazanych wyżej przepisów ustawy o finansach publicznych powinien odnosić się do projektu uchwały budżetowej i czemu odpowiada treść poszczególnych przepisów ujętych w tym paragrafie uchwały. Kolejne zastrzeżenia budzą unormowania § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały dotyczące wymaganej szczegółowości projektu budżetu. Należy zauważyć, że ustawa o finansach publicznych w art. 235 ust. 1 i art. 236 ust. 1 oraz ust. 3-4 określa sposób wyszczególnienia w budżecie jednostki samorządu terytorialnego dochodów i wydatków w ich podziale na bieżące i majątkowe. Na podstawie art. 235 ust. 4

i art. 236 ust. 5 ustawy organ stanowiący został natomiast upoważniony do ustalenia większej szczegółowości planu dochodów i wydatków budżetu niż ta ustalona w ustawie. Jeżeli wolą organu stanowiącego nie jest zwiększenie szczegółowości budżetu w stosunku do określonej w ustawie, to wtedy w uchwale proceduralnej wystarczy wskazać, że dochody i wydatki w projekcie budżetu będą ujmowane w szczegółowości określonej w ustawie o finansach publicznych. Nie jest natomiast dopuszczalne modyfikowanie tej szczegółowości, jak to uczyniono w uchwale. W uchwale Rada Miejska nie określiła też materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy powinien przedłożyć organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej, przez co nie wypełniła w wymaganym zakresie dyspozycji art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Pewne uwagi pojawiają się poza tym w stosunku do przyjętej w § 4 ust. 6 regulacji dotyczącej procedury uchwalania budżetu. Przepis ten stanowi: „Przewodniczący Rady w terminie ustawowym zwołuje sesję budżetową. Porządek obrad sesji budżetowej powinien zawierać:

- 1) odczytanie opinii poszczególnych komisji Rady,
- 2) odczytanie opinii w sprawie projektu budżetu przedstawionej przez przewodniczącego właściwej komisji ds. budżetu,
- 3) odczytanie opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej,
- 4) dyskusja nad projektem uchwały budżetowej,
- 5) głosowania”.

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. Następnie z treści pkt 4 nie wynika w sposób jednoznaczny, że przedmiotem dyskusji na sesji budżetowej powinny być zarówno propozycje zmian zgłoszone do projektu budżetu przez Komisje Rady uwzględnione przez Burmistrza w formie autopoprawki, jak i te propozycje zmian, które zostały przez niego odrzucone. Podobnie treść pkt 5 jest zbyt ogólnikowa. Regulację dotyczącą głosowania należy rozbudować, bowiem przedmiotem głosowania powinny być zarówno autopoprawki zgłoszone przez Burmistrza, jak i poprawki przez niego niezaakceptowane, 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 Brzegu Dolnym 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