

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
w POZNANIU

Uchwała Nr 12/679/2009

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 5 sierpnia 2009 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art.11 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

orzeka nieważność

uchwały Nr XXXV/166/2009 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie: określenia trybu pracy nad projektem uchwały budżetowej

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 13 lipca 2009 r. Rada Powiatu Kępińskiego, powołując się na przepisy art.53 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym w związku z art.179-184 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych uchwaliła tryb pracy nad projektem budżetu, normując:

- obowiązki kierowników jednostek organizacyjnych, jednostek budżetowych, kierowników jednostek gospodarki pozabudżetowej, obowiązki Skarbnika i zarządu,
- terminy obowiązujące w toku prac nad projektem budżetu,
- wymaganą szczegółowość projektu budżetu.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu w odniesieniu do powyższej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin jej rozpatrzenia na dzień 5 sierpnia 2009r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

W części I ust.2 uchwały, Rada postanowiła, że *Kierownicy jednostek gospodarki pozabudżetowej występujący z wnioskami o dotację z budżetu zobowiązani są do szczegółowego określenia zadania z zakresu dotacji przedmiotowych ustalonych przez Radę Powiatu.*

Kolegium podnosi, iż zgodnie z art.166 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, dotacjami są, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki przeznaczone m.in. na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów i usług kalkulowanych według stawek

jednostkowych, zwane dalej „dotacjami przedmiotowymi”. Na mocy tej ustawy, dotacje przedmiotowe może otrzymać zakład budżetowy (art.24 ust.4) i gospodarstwo pomocnicze (art.26 ust 4). Takie formy organizacyjno-prawne nie występują jednakże w powiecie kępińskim. Jednocześnie Kolegium zauważa, iż ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych nie wyszczególnia w swej treści w ogóle „gospodarki pozabudżetowej”.

W § 1 części I ust.5 tejże uchwały, Rada postanowiła, że *„... Zarząd Powiatu ustala projekt budżetu, który wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami oraz projektem uchwały budżetowej przedkłada Radzie Powiatu i Regionalnej Izbie Obrachunkowej”*.

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art.180 ustawy o finansach publicznych, dodatkowo nakłada na zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinność opracowania prognozy łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Z przepisów art.181 ust.1 wymienionej ustawy wynika, że projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz prognozę i informację, o której mowa w art.180 ustawy, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia:

- regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania,
  - organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego
- do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

W świetle powyższego Zarząd Powiatu wraz z projektem uchwały budżetowej, winien również przedstawić prognozę łącznej kwoty długu.

Należenie, w art.181 ustawy o finansach publicznych, obowiązku przekazania projektu budżetu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego - radzie, oznacza przekazanie go Przewodniczącemu Rady, który w ramach nałożonych na niego obowiązków związanych z organizowaniem pracy rady winien przekazać projekt budżetu niezwłocznie wszystkim radnym, a nie jedynie *stałym komisjom Rady*, jak to określono w części II ust.1 uchwały.

W części II ust.5 tejże uchwały, Rada postanowiła, że *„Zarząd Powiatu otrzymane opinie komisji Rady przedstawia na sesji w sprawie uchwalenia budżetu celem przegłosowania. Nieuwzględnienie w projekcie budżetu wniosku komisji Rady wymaga uzasadnienia Zarządu Powiatu”*.

Tak sformułowanie zapisu jest niezgodne z art.53 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten stanowi, że rada powiatu określa tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Taki zapis w uchwale wskazuje, że Zarząd Powiatu przed sesją budżetową może modyfikować przedłożony Radzie i Regionalnej Izbie Obrachunkowej do 15 listopada projekt budżetu przyjmując poprawki do projektu budżetu. Potwierdzeniem takiej możliwości znajdujemy w zdaniu drugim cytowanego zapisu, z którego wynika, że *wnioski komisji, nieuwzględnione w projekcie budżetu, wymagają uzasadnienia Zarządu*.

Czas między 15 listopada a dniem posiedzenia sesji budżetowej przeznaczony jest m.in. na wyrażenie opinii o projekcie budżetu przez Regionalną Izbę Obrachunkową oraz przez poszczególne Komisje Rady, które mogą formułować wnioski, propozycje, uwagi, opinie odnośnie przedłożonego projektu budżetu. Na sesji budżetowej musi być zaprezentowany projekt budżetu w takiej wersji w jakiej został przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej i Przewodniczącemu Rady.

Kolegium wskazuje również, że głosowanie na sesji budżetowej powinno przebiegać dwuetapowo tj.

- głosowanie poprawek, zmian,
- głosowanie projektu budżetu z przyjętymi poprawkami, zmianami.

Kolegium podnosi, że uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej winna precyzyjnie określać tryb i sposób wnoszenia oraz głosowania zgłoszonych poprawek do projektu budżetu.

Zdaniem organu nadzoru, w zapisach przedmiotowej uchwały rada zaniechała ustalenia dla rady możliwości składania przez nich wniosków, dotyczących projektu budżetu. Podstawowym zadaniem radnych jest prawo do składania wniosków, co wynika z art.9 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym.

W części II „Projekt budżetu i materiały informacyjne towarzyszące projektowi budżetu”, Rada określiła szczegółowość uchwały budżetowej poprzez zamieszczenie w niej treści art.184 ustawy o finansach publicznych. Określenie szczegółowości projektu uchwały budżetowej należało odnieść jedynie do szczegółowości ujęcia dochodów i wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Pozostałe elementy uchwały budżetowej określa przepis art. 184 ustawy o finansach publicznych.

Tryb prac nad projektem budżetu poddany jest regułom ustalonym w ustawie o finansach publicznych i ustawie ustrojowej, które nałożyły obowiązek podjęcia tzw. uchwały proceduralnej. Uchwała proceduralna jest aktem o charakterze wewnętrznym, pozwalającym na samodzielne ustalenie zasad tworzenia budżetu, której adresatami są zarząd powiatu oraz kierownicy jednostek organizacyjnych i powinna określać w szczególności:

- 1) terminy obowiązujące w toku prac,
- 2) obowiązki jednostek organizacyjnych uczestniczących w pracach nad projektem budżetu,
- 3) wymagana przez radę powiatu szczegółowość projektu, która nie może być mniejsza niż określona w przepisach ustawy o finansach publicznych ( art. 184 ust.1 pkt 1 i pkt 2)
- 4) wymagane materiały informacyjne, które zarząd powiatu winien przedstawić wraz z projektem uchwały budżetowej.

Poza wymienionymi ustawowymi elementami, uchwała proceduralna może także określać:

- szczegółowo objaśnienia dołączone do projektu uchwały budżetowej,
- terminy i tryb prac rady w trakcie procedury uchwalania budżetu ( obowiązki przewodniczącego i poszczególnych komisji),
- warunki uczestnictwa zarządu w pracach rady i jej komisji nad uchwałą budżetową,
- porządek posiedzenia rady, na którym podejmowana jest uchwała budżetowa.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

*Grażyna Wróblewska*  
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

