

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 20 października 2010 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 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 w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr 12/2010 Zgromadzenia Związku Gmin Powiatu Tureckiego z dnia 2 września 2010r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej szczegółowości projektu budżetu Związku Gmin Powiatu Tureckiego oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu z powodu sprzeczności z przepisami art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 29 września 2010 r. Zgromadzenie Związku Gmin Powiatu Tureckiego określiło trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Związku.

W postanowieniu § 1 ust. 4 uchwały określono, że do projektu uchwały związku dołącza m.in.:

- „b) prognozę kwot długu związku”,
- „c) Wieloletni Plan Inwestycyjny, gdy budżet Związku zakłada realizację inwestycji w cyklu wieloletnim”,
- „f) informacje o stanie mienia komunalnego”.

W ostatnim akapicie § 3 zamieszczono zapis, iż „Jednostki sporządzają projekty planów finansowych zgodnie z zasadami i w terminach ustalonych przez przewodniczącego Zarządu Związku”.

W § 4 ust. 1 pkt 4 zamieszczono postanowienie, iż ustala się terminy obowiązujące w toku prac nad uchwaleniem budżetu Związku w tym przekazania Zgromadzeniu Związku ostatecznej wersji projektu uchwały budżetowej Związku – 10 dni przed datą sesji w sprawie uchwalenia

budżetu. Natomiast w § 4 ust. 3 ustalono, iż ostateczny termin uchwalenia budżetu Związku nie może przekroczyć 31 marca roku budżetowego.

W uchwale nie określono wymogów dotyczących materiałów informacyjnych, które Zarząd winien przedłożyć Zgromadzeniu Związku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Związku o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr 12/2010 Zgromadzenia Związku Gmin Powiatu Tureckiego z dnia 2 września 2010 r. z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 20 października 2010 r.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 20 października 2010 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna określać kwotę długu dla każdego roku objętego prognozą. Z treści przepisu art. 226 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się przedsięwzięcia w tym limity wydatków i limity zobowiązań związanych z realizacją wieloletnich programów, projektów lub zadań. Z powyższego wynika, że prognoza kwoty długu jest integralną częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a wieloletni program inwestycyjny jest załącznikiem do tej uchwały. Z tego powodu prognoza kwoty długu i wieloletni program inwestycyjny nie może być załączany do projektu uchwały budżetowej.

W myśl przepisu art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych Zarząd w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym przedstawia organowi stanowiącemu informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten przesądza, iż informacja o stanie mienia przedkłada się Zgromadzeniu Związku wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, a nie wraz z projektem uchwały budżetowej, jak to miało miejsce pod rządami przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Zamieszczony w postanowieniu § 3 zapis, iż „Jednostki sporządzają projekty planów finansowych zgodnie z zasadami i w terminach ustalonych przez Przewodniczącego Zarządu Związku” wykracza poza delegację ustawową określoną w przepisie art. 234 ustawy o finansach publicznych i jest sprzeczny z art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten określa, iż podległe jednostki są zobowiązane do opracowania projektów ich planów finansowych oraz terminy wykonania tego obowiązku. Należy zauważyć, że w postanowienie § 3 uchwały odnosi się do czynności podejmowanych przed opracowaniem projektu uchwały budżetowej, a użyto

terminu „projekty planów finansowych”, natomiast z przepisu art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że podległe jednostki opracowują projekty planów finansowych na podstawie danych przekazanych przez Zarząd Związku dopiero po opracowaniu projektu uchwały budżetowej. Przed opracowaniem projektu uchwały budżetowej mogą być składane tylko propozycje lub wnioski do projektu uchwały budżetowej.

W § 4 ust. 1 pkt 4 zamieszczono postanowienie, iż ustala się terminy obowiązujące w toku prac nad uchwaleniem budżetu Związku w tym przekazania Zgromadzeniu Związku ostatecznej wersji projektu uchwały budżetowej Związku. Z powyższego wynika, że w toku procedowania nad uchwałą budżetową tj. po przedłożeniu Przewodniczącemu Zgromadzenia Związku i podaniu do publicznej wiadomości projektu uchwały budżetowej, a przed jego uchwaleniem Zarząd przedkłada inną „ostateczną” wersję projektu uchwały budżetowej.

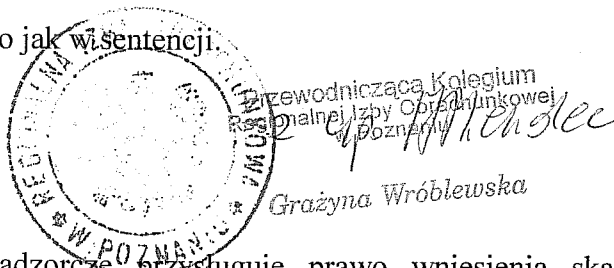
W trakcie prac nad projektem uchwały budżetowej nie może powstać nowy projekt np. uwzględniający już ewentualne propozycje poprawek, które miałyby być przedmiotem obrad Zgromadzenia Związku. W myśl przepisu art. 238 ustawy o finansach publicznych, projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi Zarząd jednostki samorządu terytorialnego (Zarząd Związku) przedkłada w tym samym terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego jak i regionalnej izbie obrachunkowej. Czas między 15 listopada a dniem w którym podejmowana jest uchwała budżetowa przeznaczony jest m.in. na wyrażenie opinii o projekcie budżetu przez Regionalną Izbę Obrachunkową oraz przez poszczególnych Członków Związku, którzy mogą formułować wnioski, propozycje, uwagi, opinie odnośnie projektu uchwały budżetowej. Zarząd Związku posiada kompetencje do opracowania poprawek dotyczących projektu uchwały budżetowej (autopoprawek), jednakże żaden przepis prawa nie upoważnia Zarządu Związku do wprowadzenia zmian w projekcie uchwały budżetowej przed posiedzeniem Zgromadzenia Związku, na którym podejmowana będzie uchwała budżetowa. Regionalna Izba Obrachunkowa jest obowiązana wydać opinię właśnie o tym projekcie uchwały budżetowej, a Zarząd Związku jest zobowiązany przedstawić radzie tą opinię przed jego uchwaleniem budżetu. Zatem projekt uchwały budżetowej w niezmienniej postaci powinien trafić pod obrady Zgromadzenia Związku. Ewentualne propozycje poprawek, tym autopoprawek Zarządu Związku, sporządzone w postaci odrębnego dokumentu, powinny być przedmiotem odrębnego głosowania na posiedzeniu Zgromadzenia Związku, na którym uchwalana jest uchwała budżetowa i dopiero po ich przegłosowaniu (każdej poprawki osobno), znajdują się w uchwale budżetowej. W finale obrad Zgromadzenie Związku powinno uchwalić uchwałę budżetową wraz z przyjętymi poprawkami.

Kolegium zauważa również, że przedmiotowa uchwała nie określa przebiegu procedowania nad uchwałą budżetową na posiedzeniu Zgromadzenia Związku, w tym nie zawiera unormowań dotyczących głosowania wniosków (poprawek) zgłaszanych przed i w toku debaty budżetowej przez poszczególnych Członków Związku oraz autopoprawek Zarządu Związku do projektu uchwały budżetowej. Przedmiotowa uchwała nie określa również głosowania nad projektem uchwały budżetowej po wcześniej uwzględnionych i przegłosowanych poprawkach w tym autopoprawkach Zarządu Związku.

Kolegium wskazuje również, że sprzecznie z przepisem art. 239 ustawy o finansach publicznych uregulowano ostateczny termin podjęcia uchwały budżetowej Związku. Przywołany wyżej przepis stanowi, że uchwałę budżetową organ stanowiący podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Nadto należy zauważyć, że termin uchwalenia budżetu określony jest w ustawie o finansach publicznych, a stanowienie w tej sprawie w uchwale Zgromadzenia Związku wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do przepisu art. 234 ust. 3 ustawy o finansach publicznych uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej. W badanej uchwale określono szczegółowość uzasadnienia natomiast nie określono wymogów dotyczących materiałów informacyjnych, które Zarząd winien przedłożyć Zgromadzeniu Związku zatem uchwała w tym zakresie nie wypełnia dyspozycji cytowanego wyżej przepisu.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.



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 w Poznaniu.

