

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr IX/46/2015 Rady Gminy Kraszewice z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju materiałów towarzyszących projektowi budżetu, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 233 pkt 1, art. 234, art. 238 ust. 1, art. 248 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 1 września 2015 r. Rada Gminy Kraszewice powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określiła tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, w tym szczegółowość projektu budżetu, terminy obowiązujące w toku prac nad projektem, oraz wymogi dotyczące uzasadnienia do projektu.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr IX/46/2015 Rady Gminy Kraszewice z dnia 19 sierpnia 2015 r. wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 23 września 2015 r.

Rozpoznając sprawę w dniu 23 września 2015 r., Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Tytuł uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju materiałów towarzyszących projektowi budżetu jest nieadekwatny do zamieszczonej w niej treści. Także na mocy art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – przepisu kompetencyjnego stanowiącego podstawę podjęcia przedmiotowej, uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego dotyczy trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i określa w szczególności:

- 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Tytuł uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu odnosi się do nieobowiązujących już przepisów art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które uchylone zostały z dniem 1 stycznia 2010 roku na mocy art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.).

W § 2 ust. 3, Rada zamieściła postanowienie dotyczące projektów planów finansowych, które to plany kierownicy jednostek organizacyjnych zobowiązani są przedłożyć Skarbnikowi w terminie do dnia 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy.

Uregulowania te są sprzeczne z przepisami art. 248 ustawy o finansach publicznych. Wynika z nich, że w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych (ust. 1).

Natomiast w myśl ust. 2 jednostki, o których mowa w ust. 1, opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji określonej w ust. 1, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia (ust. 2).

Zatem, zgodnie z przytoczonymi przepisami, w pierw organ wykonawczy sporządza oraz przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej i dopiero w terminie 7 dni od ich przedłożenia przekazuje podległym jednostkom niezbędne dane do opracowania projektów planów finansowych. Natomiast jednostki podległe mają czas do opracowania projektów planów finansowych 30 dni, nie później jednak niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

O planach finansowych jednostek organizacyjnych, Rada Gminy postanowiła także w § 2 ust. 4 i § 3 ust. 2 uchwały.

Zgodnie z § 2 ust. 4 *Plany finansowe jednostek organizacyjnych opracowywane są z uwzględnieniem:*

- a) faktycznego wykonania budżetu jednostki na dzień 30 września, oraz planowanego wykonania budżetu jednostki na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy,
- b) stawek podatkowych, opłat i cen obowiązujących w roku poprzedzającym rok budżetowy z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie z dniem 1 stycznia roku budżetowego,

- c) *przewidywanych zmian w zatrudnieniu w danej jednostce organizacyjnej,*
- d) *wskazań Rady Gminy, stałych komisji Rady Gminy oraz Wójta do projektu budżetu.*

Przytoczonym powyżej postanowieniem § 2 ust. 4 lit.d naruszona została wyłączna inicjatywa organu wykonawczego w sprawie sporządzania projektu uchwały określona w art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Zapis § 2 ust. 4 lit.d uchwały Rady pozostaje także w sprzeczności z przytoczonym wyżej art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. To na bazie opracowanego projektu uchwały budżetowej, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych (art. 248 ust. 1 ufp). Wynika z tego, że w przedmiotowej uchwale Rady Gminy zarówno termin opracowania projektów planów finansowych jednostek organizacyjnych jak i kompetencja organów (wskazań Rady Gminy, stałych komisji Rady Gminy) uregulowane zostały sprzecznie z prawem.

W § 3 ust. 2, Rada zmieściła następujące postanowienie: *Na podstawie informacji otrzymanych z Ministerstwa Finansów, Wojewody Wielkopolskiego, Krajowego Biura Wyborczego i Starostwa Ostrzeszowskiego oraz przedłożonych i zweryfikowanych planów finansowych jednostek organizacyjnych i wniosków Skarbnik opracowuje w formie projektu uchwały budżetowej projekt budżetu Gminy Kraszewice na dany rok, wraz z załącznikami zgodny ze szczegółowymi przepisami zawartymi w ustawie o finansach publicznych.*

W ust. 5 Rada postanowiła, iż *ostatecznego zatwierdzenia projektu budżetu dokonuje Wójt.*

Jak podkreślono wyżej z mocy art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, to zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent) sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego będąca aktem niższego rzędu nie może sprzecznie z ustawą regulować materii w niej określonej. Postanowienia zamieszczone w § 2 ust. 3 i ust. 4 lit.d jak w § 3 ust. 2, ust. 5 przedmiotowej uchwały wykraczają także poza zakres kompetencji określonej w art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Ustawodawca w art. 234 poprzez sformułowanie *w szczególności* wyznaczył minimalną treść uchwały proceduralnej, która winna regulować przede wszystkim wymienione powyżej elementy.

Poza ustawowo określonymi elementami, uchwała proceduralna może także określać inne kwestie, np. polityki cenowej dotyczącej usług komunalnych, zatrudnienia i wynagrodzeń w samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Jednakże postanowienia te nie mogą (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego) regulować materii zakreślonych w powszechnie obowiązujących przepisach, regulować je w sposób odmienny bądź je modyfikować.

Postanowieniem § 3 ust. 4, Rada Gminy określiła, iż *do projektu budżetu załącza się informację opisową stanowiącą uzasadnienie do projektu uchwały. Zawiera ona zwięzły opis prognozowanych kwot dochodów i wydatków oraz informację dotyczącą założeń do projektu budżetu.* Postanowieniem tym Rada Gminy nie wypełniła do końca normy wynikającej z przepisu art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a odnoszącej się do materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy zobowiązany jest przedłożyć wraz z projektem uchwały budżetowej radzie gminy i regionalnej izbie obrachunkowej. Natomiast treść przytoczonych powyżej regulacji odnosi się jedynie do wymogów jakie winno spełniać uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej.

Zauważyć natomiast należy, iż poza regulacją przedmiotowej uchwały Rady Gminy pozostały kwestie dotyczące porządku posiedzenia rady i samej sesji, na której podejmowana będzie uchwała budżetowa. W takiej sytuacji przy podejmowaniu uchwały budżetowej zastosowanie będą miały zasady określone w Statucie Gminy Kraszewice.

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenie przepisów ustawy o finansach, Kolegium Izby postanowiło o wyeliminowaniu uchwały Rady Gminy Kraszewice z obrotu prawnego, stwierdzając nieważność uchwały w całości.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

2 09 2015
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 w Poznaniu.

