

Uchwała Nr 21/1196/2013

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 października 2013 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) w związku z 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 XXXIX/342/2013 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 26 września 2013 w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta i Gminy Krotoszyn z uwagi na istotne naruszenie art. 234 pkt 1 i 2, art. 235 ust. 1 w związku ust. 4, art. 236 ust. 1, ust. 3, w związku z ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 3 października 2013 r. Rada Miejska w Krotoszynie, powołując się na przepisy art. 234 ustawy o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym określiła tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, w tym rodzaje materiałów dołączanych do projektu uchwały budżetowej 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 XXXIX/342/2013 wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 23 października 2013 r.

Rozpoznając sprawę w dniu 23 października 2013 r., Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Na mocy art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej 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.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, iż „Projekt budżetu Burmistrz Krotoszyna sporządza z wyodrębnieniem elementów wymienionych w ust. 2-7”. Zgodnie z treścią § 1 ust. 2-7 elementy te obejmują:

„2. Dla planu dochodów – z zastosowaniem oznaczenia paragrafowego według klasyfikacji budżetowej, wraz z nazwą takiego paragrafu.

3. Rodzaju i kwoty dla każdego przychodu oraz każdego rozchodu budżetu – przy zastosowaniu paragrafów klasyfikacji przychodów i rozchodów budżetu.

4. Wydatków majątkowych – określonych przez nazwę lub opis wydatku oraz jego kwotę, w szczególności dział, rozdział, oraz paragraf klasyfikacji.

5. Wydatki osiedli i sołectw – z uwzględnieniem stosowanej w projekcie budżetu szczególności wydatków i z określeniem kwoty, w jakiej zadanie sołeckie jest realizowane ze środków funduszu sołeckiego obliczonych ze wzoru z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.).

6. W ramach planu dochodów z dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i na inne zadania zlecone ustawami oraz wydatków na takie zadania – poprzez wyodrębnienie tych dotacji w układzie: dział, rozdział, i paragraf klasyfikacji.

7. Wnioski o dotacje z budżetu dotyczące zadań w zakresie:

1) ochrony zabytków,

2) pomocy publicznej i wolontariatu,

3) szkół i przedszkoli niepublicznych, składa się trybie i terminach określonych w odrębnych przepisach.”

Analizując treść wyżej przytoczonych postanowień Rady Miejskiej wskazać należy, że ich regulacja jest niewłaściwa i w sposób istotny narusza przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Organ stanowiący nie jest uprawniony na mocy przytoczonego art. 234 ustawy do ustalania zakresu uchwały budżetowej, w tym budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zakres uchwały budżetowej określają w szczególności przepisy art. 212 ustawy o finansach publicznych. W przepisie tym enumeratywnie wymienione zostały elementy uchwały budżetowej. Wskazanie w przedmiotowej uchwale Rady aby projekt budżetu obejmował „wnioski o dotacje z budżetu” (§ 1 ust. 7) uchwały nie znajduje uzasadnienia. Jeśli zamiarem Rady było, uregulowanie, że projekt uchwały budżetowej opracowywuje się m.in. w oparciu o przedkładane wnioski w zakresie wymienionym w ust. 7 niniejszej uchwały, to winno mieć to swoje odzwierciedlenie w postanowieniach uchwały.

Natomiast analiza zapisów § 1 ust. 2-6 wskazuje, iż regulacje te tyczą się szczególności projektu uchwały budżetowej przy czym podkreślenia wymaga fakt, iż nie wszystkie uregulowania wymienione w § 1 ust. 2-6 uchwały odpowiadają wymogom określonym

w ustawie o finansach publicznych. I tak określenie szczegółowości dochodów zawarte w § 1 ust. 2 cyt. „Dla planu dochodów – z zastosowaniem oznaczenia paragrafowego według klasyfikacji budżetowej, wraz z nazwą takiego paragrafu” jest węższe aniżeli przewidują to przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 235 ust. 1 ustawy, w planie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty dochodów bieżących i dochodów majątkowych według ich źródeł, w tym w szczególności z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3. Określona w art. 235 ust. 1, szczegółowość planu dochodów stanowi minimalną szczegółowość jaka wymagana jest dla dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Na mocy ust. 4 tego artykułu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu dochodów budżetu.

Natomiast minimalną szczegółowość planu wydatków określają przepisy art. 236 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ust. 1, w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych.

Wydatki bieżące zgodnie z ust. 3 wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów w szczególności na:

1) wydatki jednostek budżetowych, w tym na:

a) wynagrodzenia i składki od nich naliczane,

b) wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań;

2) dotacje na zadania bieżące;

3) świadczenia na rzecz osób fizycznych;

4) wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;

5) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym;

6) obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

W planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się wydatki na:

1) inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;

2) zakup i objęcie akcji i udziałów;

3) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego(ust 4).

W myśl art. 236 ust. 5, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu wydatków.

Z przepisem art. 235 ust. 1 i 4 oraz 236 ust. 1, ust. 3, ust. 4 i 5 koresponduje przytoczony na wstępie art. 234 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności: wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego przy czym szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w art. 235 ust. 1 w odniesieniu do dochodów i w art. 236 ust. 1,3 i 4 w odniesieniu do wydatków. Określona w przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej, szczegółowość planu dochodów (§ 1 ust. 2) tego wymogu nie spełnia, jest bowiem węższa (tylko w układzie paragrafów). Natomiast analiza zapisów badanej uchwały w zakresie szczegółowości planu wydatków wskazuje, że szczegółowość ta została określona tylko dla niektórych grup wydatków budżetowych tj. wydatków majątkowych (§ 1 ust. 4), wydatków na zadania zlecone zakresu administracji rządowej (§ 1 ust. 5). Wymienione grupy wydatków zgodnie z postanowieniami uchwały Rady ujmować należy w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Rada Miejska w przedmiotowej uchwale zaniechała (za wyjątkiem wydatków na zadania zlecone) ustalenia szczegółowości planu wydatków bieżących, czym nie wypełniła dyspozycji wynikającej z art. 234 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Katalog spraw, jakie powinny być uregulowane tą uchwałą, zgodnie z art. 234 upf, nie jest zamknięty, na co wskazuje użyte w przepisie sformułowanie "w szczególności". Nie oznacza to jednak dowolności, gdyż regulacje prawne tej uchwały nie mogą naruszać innych przepisów prawa. Ponadto uchwała powinna zawierać minimum uregulowań w zakresie określonym przepisem art. 234 ustawy. Wymogu tego nie spełniono również w odniesieniu do terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej określonych w § 3 uchwały. Zgodnie z postanowieniami § 3 terminy i czynności w toku prac nad projektem ustalono następująco:

„1. Przedstawienie Radzie Miejskiej w Krotoszynie i Regionalnej Izbie Obrachunkowej projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (odpowiedzialny Burmistrz Krotoszyna ;

2. Przekazanie Radnym projektu uchwały budżetowej, uzasadnienia i materiałów informacyjnych (niezwłocznie po otrzymaniu materiałów z pkt 2 (winno być z pkt 1); (odpowiedzialny Przewodniczący Rady Miejskiej);

3. Opiniowanie projektu uchwały budżetowej przez komisje Rady. Przekazanie opinii do Komisji Budżetowo –Gospodarczej w terminie do dnia 10 grudnia, roku poprzedzającego rok budżetowy (odpowiedzialni: Komisje Rady Miejskiej w Krotoszynie);

4. Opiniowanie (zbiorczo) projektu uchwały budżetowej przez Komisje Budżetowo – Gospodarczą w terminie do 30 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy(odpowiedzialna Komisja Budżetowo –Gospodarcza);

5 uchwalenie uchwały budżetowej przez Radę Miejską poprzez przegłosowanie ewentualnych wniosków (poprawek) do projektu i głosowanie projektu z uwzględnionymi

poprawkami w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego (odpowiedzialna Rada Miejska);

6. *Opublikowanie scalonego tekstu uchwały budżetowej – podpisanej przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Krotoszyn w terminie bez zbędnej zwłoki (odpowiedzialny Burmistrz Krotoszyna)”.*

Terminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej określone niniejszą uchwałą Rady nie uwzględniają ustalenia terminu dla organu wykonawczego, który winien umożliwić mu zapoznanie się i odniesienie się do zbiorczej opinii o projekcie przygotowanym przez Komisję Budżetowo- Gospodarczą Rady, a także odniesienie się do ewentualnych zgłoszonych wniosków do projektu uchwały budżetowej. W terminarzu tym pominięto także określenie potrzebnego czasu na przedłożenie materiałów dotyczących projektu uchwały budżetowej na sesję Rady, na której podejmowana będzie uchwała budżetowa jak: opinii Komisji Budżetowo – Gospodarczej, ewentualnych wniosków Komisji, stanowiska Burmistrza do zaproponowanych wniosków, ewentualnych autopoprawek do projektu zgłoszonych przez Burmistrza. Zaniechanie ustalenia tych czynności i ustalenia dla nich terminów, a także ustalenie terminu (30 grudnia) dla Komisji Budżetowo-Gospodarczej na „zbiorcze” zaopiniowanie projektu uchwały budżetowej uniemożliwić może organowi stanowiącemu, podjęcie uchwały budżetowej w przewidzianym ustawą o finansach publicznych terminie. Wskazać należy, iż terminy ustalone dla Komisji Budżetowo-Gospodarczej (30 grudnia) w zasadzie są niewykonalne w kontekście uregulowań Statutu Miasta i Gminy Krotoszyn przyjętego uchwałą Nr XI/91/2003 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 28 sierpnia 2003 r. Zgodnie z Regulaminem Rady stanowiącym załącznik nr 4 do wymienionej wyżej uchwały Rady Miejskiej, rozdziału IV (przygotowanie sesji), cyt. „*O terminie, miejscu i porządku obrad powiadamia się radnych najmniej na 7 dni przed terminem obrad, za pomocą listów lub w inny skuteczny sposób, za potwierdzeniem odbioru uchwałą (§ 11 ust. 6). W zawiadomieniu o sesji należy podać porządek obrad oraz załączyć projekty uchwał i inne niezbędne materiały związane z porządkiem obrad (ust. 7). W razie niedotrzymania terminów, o jakich mowa w ust. 6, Rada może podjąć uchwałę o odroczeniu sesji i wyznaczyć nowy termin jej odbycia. Wniosek o odroczenie sesji może być zgłoszony przez radnego tylko na początku, obrad, przed przyjęciem porządku obrad (ust. 8)”.*

Z uwagi, że Rada Miejska w Krotoszynie w przyjętym Statucie nie uregulowała odrębnego trybu dotyczącego uchwalania budżetu (w tym zwoływania sesji), jak również nie zawarła regulacji wyłączających zastosowanie § 11 załącznika Nr 4 Regulaminu Rady (w sytuacji gdyby tryb ten uregulowany został w odrębnej uchwale proceduralnej), należy stosować przepisy w nim zawarte.

Z art. 239 ustawy o finansach publicznych wynika, że uchwałę budżetową należy uchwalić przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - do końca stycznia roku budżetowego. Wypełniając zatem obowiązek ustalenia terminów obowiązujących

w toku prac nad projektem uchwały budżetowej, Rada Miejska powinna tak określić terminarz prac, aby został zachowany termin podjęcia uchwały budżetowej wynikający z ustawy o finansach publicznych.

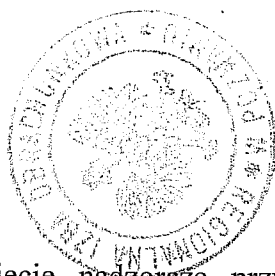
Analiza terminarza czynności nad projektem uchwały budżetowej zawarta w uchwale Nr XXXIX/342/2013 nie uwzględnia natomiast ważnych zdaniem Kolegium Izby, czynności poprzedzających opracowanie i przedłożenie projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy np. przedstawienie założeń do projektu budżetu.

W § 3 pkt 6 uchwały Rady znalazły się czynności wykraczające poza zakres określony art. 234 ustawy o finansach publicznych i uregulowane innymi przepisami prawa (*opublikowanie scalonego tekstu uchwały budżetowej – podpisanej przez przewodniczącą Rady Miejskiej w Krotoszynie, odpowiedzialny Burmistrz, termin – bez zbędnej zwłoki*).

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U Nr 62, poz. 718 ze zm.) akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa zgodnie z art. 13 pkt 7, ustawy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Regulacje dotyczące podpisywania uchwał zawiera przytoczony powyżej Statut Miasta i Gminy Krotoszyn.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



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 w Poznaniu.

