

ZA POTWIERDZENIEM
ODBIORU

Uchwała Nr 83/2008

z dnia 21 października 2008 roku

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Wysłano dn.

L.dz. 3450

podpis

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Henryk Rzepa – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Janina Kopczyńska, Iwona Kudła,
Joanna Marczevska - sprawozdawca, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

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 z późn. zm.) w wyniku badania uchwały Nr VII/42/2008 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 18 września 2008 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu

postanawia:

Stwierdzić nieważność uchwały Nr VII/42/2008 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 18 września 2008 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu w części:

- § 2 ust. 2 z powodu naruszenia art. 179, 181 oraz art. 125 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955),
- § 2 ust. 3 z powodu naruszenia art. 185 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształceniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.),
- § 2 ust. 4 z powodu naruszenia art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 4 pkt 2a i 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- § 3 ust. 1 z powodu naruszenia art. 179 i art. 181 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.),

- § 4 ust. 2 z powodu naruszenia art. 180 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- § 5 ust. 5 z powodu naruszenia art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- § 8 z powodu naruszenia art. 184 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- § 9 pkt 16 lit. g z powodu naruszenia art. 180 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/42/2008 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 18 września 2008 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 22 września 2008 roku i na podstawie 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 z późn. zm.) została objęta postępowaniem nadzorczym.

W związku z wymienioną uchwałą w sprawie procedury uchwalania budżetu w dniu 7 października 2008 roku wpłynęło pismo Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn znak: SOO-0717/25/08 z dnia 2 października 2008 roku z prośbą o jej wnikliwą analizę w toku badania nadzorczego. Pismo zawierało wskazanie naruszenia przepisów, głównie ustawy o finansach publicznych w szczególności art. 179 i 181 oraz ustawy o samorządzie gminnym w szczególności art. 52 ustawy.

Kolegium Izby przystępując do badania uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu zapoznało się z następującymi materiałami:

1. Pismem Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn znak: SOO-0717/25/08 z dnia 2 października 2008 roku.
2. Statutem Miasta i Gminy Bodzentyn.

W wyniku badania uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu Kolegium stwierdziło co następuje:

Rada Miejska w przedmiotowej uchwale w § 2 ust. 2 określiła, że Burmistrz przystępując do opracowania projektu budżetu na następny rok budżetowy, wydaje w terminie do 15 października każdego roku zarządzenie określające podstawowe parametry przyjęte do prac nad budżetem /opracowane wskaźniki wzrostu dochodów, wydatków/. Zarządzenie takie wydane w terminie wskazanym przez radę ogranicza kompetencje organu wykonawczego do opracowania projektu budżetu, wynikające z art. 179. Podstawę przygotowania projektu uchwały budżetowej stanowią założenia makroekonomiczne, różnorodne materiały planistyczne, wielkości realizowanych i planowanych zadań, a także wykonanie budżetu za dany rok budżetowy. W związku z tym występują znaczące różnice w określeniu wskaźników wzrostu poszczególnych źródeł dochodów czy kierunków wydatków, które same w sobie nie

mogą stanowić podstawowych parametrów przyjętych do prac nad budżetem. Ponadto do dnia 15 października nie można pozyskać wiarygodnych danych dotyczących wielkości dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami oraz dotacji na realizację zadań własnych. Zgodnie z art. 125 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955) dysponenti części budżetowych, w terminie do dnia 25 października, przekazują informacje jednostkom samorządu terytorialnego o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej. W związku z tym zarządzenie podjęte przez Burmistrza mogłoby zawierać parametry niezgodne z wielkościami przedstawionymi przez dysponentów części budżetowych, a więc naruszałoby wskazane przepisy ustawy o finansach publicznych oraz aktu wykonawczego do tej ustawy.

W § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska określiła, że „kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych opracowują i przedkładają Burmistrzowi w terminie do 25 października roku poprzedzającego rok budżetowy projekty planów finansowych, wnioski na rok budżetowy”. Powyższe byłoby uzasadnione w odniesieniu do sporządzenia projektów planów finansowych zakładów budżetowych oraz dochodów własnych, gdyż z § 39 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształceniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.) wynika, że kierownicy samorządowych zakładów budżetowych sporządzają projekty planów finansowych i przekazują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie umożliwiającym ujęcie ich planów przychodów i wydatków w projekcie uchwały budżetowej. Podobnie projekty planów finansowych dochodów własnych i wydatków z nich finansowanych przekazywane są zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie umożliwiającym ujęcie ich w projekcie uchwały budżetowej, zgodnie z § 5 ust. 3 cyt. rozporządzenia. Natomiast określenie zawarte w uchwale Rady w odniesieniu do jednostek budżetowych narusza przepisy art. 185 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz § 4 ust. 4 rozporządzenia, które stanowią, że projekty planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych, zapewniające zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej, zatwierdzone przez kierowników tych jednostek, są przekazywane zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 1, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

Rada Miejska w Bodzentynie w § 2 ust. 4 uchwały Nr VII/42/2008 z dnia 18 września 2008 r. określiła obowiązki pracowników Urzędu Gminy na stanowiskach samodzielnych poprzez wskazanie, że przedstawiają oni propozycje do budżetu w zakresie realizowanych przez nich działań w terminie określonym w ust. 3 tego paragrafu uchwały tj. do 25 października roku poprzedzającego rok budżetowy. Powyższe ustalenia naruszają przepisy art. 33 ust. 3 i 5

ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 pkt 2a i 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.). Wymieniona ustawa określa status prawny pracowników zatrudnionych m.in. w urzędzie gminy. Zgodnie z art. 4 pkt 2a i 4 cyt. ustawy czynności prawnych z zakresu prawa pracy za jednostki, wymienione w art. 1 (m.in. urzędzie gminy), zwane dalej „pracodawcami samorządowymi” dokonuje burmistrz – wobec zastępcy burmistrza, sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – burmistrz wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych będących samodzielnymi pracodawcami samorządowymi innymi niż wymienieni w pkt 1-3. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu gminy jest Burmistrz i to on, na podstawie art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W związku z powyższym Rada Miejska nie posiada uprawnień do określania obowiązków pracownikom Urzędu Gminy.

Wskazane w postanowieniu uchwały Kolegium przepisy ustawy o finansach publicznych i samorządzie gminnym jako wyłączną kompetencję organu wykonawczego określają przygotowanie projektu uchwały budżetowej. W związku z tym zobowiązanie Burmistrza w § 3 ust. 1 uchwały do informowania o postępie prac nad projektem budżetu organu stanowiącego oraz radnych przed przekazaniem projektu uchwały budżetowej w terminie wynikającym z przepisów prawa narusza jego ustawowe kompetencje.

§ 4 ust. 2 badanej uchwały odnosi się do materiałów, które Burmistrz załącza do projektu uchwały budżetowej, co wynika z art. 181 ustawy o finansach publicznych, jednak w odniesieniu do prognozy łącznej kwoty długu określenie zawarte w § 4 ust. 2 uchwały zawiera tylko określenie dotyczące jej sporządzenia na koniec roku budżetowego, co jest niezgodne z art. 180 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Burmistrz opracowuje prognozę łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, co z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest bardzo istotne i nie może zostać pominięte.

W § 5 ust. 5 uchwały organ stanowiący postanowił, że opinie poszczególnych komisji są podstawą sformułowania, najpóźniej do 10 grudnia przez Komisję Planowania, Budżetu i Mienia Komunalnego ostatecznej opinii o projekcie budżetu. Komisja Planowania, Budżetu i Mienia Komunalnego jest komisją stałą, tak jak pozostałe komisje powołane przez Radę zgodnie z § 20 Statutu Miasta i Gminy Bodzentyn. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Wskazany przepis nie nadaje żadnej komisji szczególnych uprawnień a zatem wszystkie opinie komisji o projekcie budżetu mają takie samo znaczenie.

Tylko komisja rewizyjna może posiadać szczególną pozycję wśród innych komisji działających w ramach rady gminy (art. 18a ustawy o samorządzie gminnym). Żadnej innej komisji zdaniem Kolegium Rada Gminy nie może powierzyć zadań do wykonania w swoim imieniu, w tym w szczególności nie może wyposażyć którejś komisji, w tym Komisji Planowania, Budżetu i Mienia Komunalnego w kompetencje opracowania ostatecznej opinii o projekcie budżetu. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 181 ust. 1 pkt 1 ustawy o

finansach publicznych projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz prognozę długu i informację o stanie mienia komunalnego, burmistrz przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania i organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

W odniesieniu do sformułowania dotyczącego „ostatecznej opinii o projekcie budżetu” wskazać należy, że zgodnie z art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię o projekcie uchwały budżetowej oraz o prognozie długu na koniec roku budżetowego i lata następne, które burmistrz zobowiązany jest przedstawić przed uchwaleniem budżetu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

W § 8 badanej uchwały Rada Miejska w Bodzentynie uchwaliła, że projekt uchwały budżetowej opracowany jest w szczególności określonej w przepisach prawa dla uchwały budżetowej, z tym, że zarówno dochody jak i wydatki budżetu gminy określa się w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej, co w istotny sposób narusza przepisy art. 184 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 184 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy uchwała budżetowa (a więc i jej projekt) określa prognozowane dochody jednostki samorządu terytorialnego według źródeł i działów klasyfikacji w podziale na dochody: bieżące i majątkowe, a wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem: wydatków bieżących, w tym w szczególności: wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, dotacji, wydatków na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego, wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz wydatków majątkowych – art. 184 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Ponadto Kolegium Izby analizowało pozostałe wskazane w piśmie Burmistrza naruszenia przepisów dotyczące § 5 ust. 3 i 4, § 6 ust. 2, § 7 uchwały Nr VII/42/2008 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 18 września 2008 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczególności materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu i uznało, iż w przypadkach tych nie następuje naruszenie prawa. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczególności materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi określa rada gminy, „tzn. oprócz ustalenia czynności dotyczących wstępnego przygotowania projektu, także regulacje związane z trybem uchwalania budżetu i jego zmian, w tym tryb prac organu stanowiącego (komisji rady)” – zob. *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny* pod red. prof. dra hab. E. Ruśkowskiego i dr J. M. Salachna, ODDK, Gdańsk 2007, s. 537.

Statut Miasta i Gminy Bodzentyn nie zawiera postanowień stojących w sprzeczności z uchwałą Nr VII/42/2008 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 18 września 2008 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczególności materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, ponieważ nie określa w sposób szczególony porządku obrad sesji budżetowej, jak również nie określa przedmiotu działania poszczególnych komisji stałych, poza Komisją Rewizyjną Rady. Oznacza to, że określenia zawarte w badanej uchwale w § 5 ust. 3 i 4, 6 i 7 nie naruszają postanowień zawartych w Statucie, a także zdaniem Kolegium pozostawiają do kompetencji organu stanowiącego określenie ostatecznego kształtu budżetu.

W odniesieniu do § 9 pkt 1-13 dotyczącego materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu Kolegium analizowało ich zbieżność z elementami uchwały budżetowej. W tym zakresie Kolegium nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego, natomiast zwrócić należy uwagę, że dane o których mowa w § 9 w punktach od 1-13 zgodnie z art. 184 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowić powinny treść normatywną uchwały budżetowej. W odniesieniu do § 9 pkt 16 lit. g, który w informacji o stanie mienia komunalnego uwzględniał zawarcie przychodów i wydatków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Kolegium stwierdziło, iż jest to niezgodne z art. 180 ustawy o finansach publicznych, gdyż zawarcie wielkości przychodów i wydatków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie znajduje uzasadnienia w w/w przepisie dotyczącym danych jakie ma zawierać informacja o stanie mienia komunalnego. Plan przychodów i wydatków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stanowić natomiast powinien na podstawie art. 165 ust. 4 ustawy o finansach publicznych część uchwały budżetowej.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach.

Przygotowała:
J. Marczevska



Przewodniczący Kolegium
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

mgr Henryk Rzepa

