

Uchwała Nr 94/2008
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 22 grudnia 2008 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/14/08 Rady Miejskiej w Starachowicach

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Ireneusz Piasecki – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Joanna Marczevska, Ewa Midura – sprawozdawca

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Nr XI/14/08 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 28.11.2008 r. w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta do zaciągnięcia kredytu w 2009 r. na pokrycie występującego w ciągu 2009 roku przejściowego deficytu budżetu z powodu naruszenia art. 184 ust. 2 pkt. 1 w związku z art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.) oraz art. 30 ust. 2 pkt. 4 i art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/14/08 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 28.11.2008 r. w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta do zaciągnięcia kredytu w 2009 r. na pokrycie występującego w ciągu 2009 roku przejściowego deficytu budżetu wpłynęła do RIO w Kielcach w dniu 3 grudnia 2008 r. i na podstawie art.11 ust. 1 pkt. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych objęta została badaniem nadzorczym.

Kolegium RIO w Kielcach badając w/w uchwałę ustaliło, że z par. 1 pkt. 1 wynika to, iż Rada Miejska w Starachowicach upoważniła Prezydenta Miasta do zaciągnięcia w 2009 r. kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym do wysokości 3.000.000 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w banku wybranym zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych do obsługi budżetu Gminy Starachowice. Natomiast z par. 1 pkt. 2 w/w uchwały wynika to, iż zaciągnięcie przez Prezydenta kredytu w wysokości powyżej 1.000.000 zł nastąpić może po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów i Budżetu. W związku z dokonywanymi czynnościami nadzorczymi Kolegium ustaliło także, że Komisja Finansów i Budżetu jest stałą komisją Rady Miejskiej w Starachowicach a zakres jej działania określa zgodnie z par. 28 Statutu Miasta Starachowice odrębna uchwała (aktualnie zakres ten określa uchwała Nr I/1/07 Rady Miejskiej w Starachowicach). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na występującą rozbieżność pomiędzy, ustalonym przez Kolegium RIO w Kielcach - na podstawie uchwały Nr I/1/07 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 29 stycznia 2007 r. - zakresem działania Komisji Finansów i Budżetu – a jej uprawnieniem ustanowionym w par. 1 pkt 2 badanej uchwały.

Odnosząc się do wyżej przedstawionego stanu faktycznego Kolegium RIO w Kielcach stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym stanowi uchwała budżetowa. Uchwała ta składa się z elementów obligatoryjnych i fakultatywnych. Do elementów fakultatywnych uchwały budżetowej należą między innymi upoważnienia jakich organ stanowiący może – jeśli ma taka wolę - udzielić organowi wykonawczemu. Jednym z upoważnień wchodzących w zakres fakultatywnej części uchwały budżetowej jest - zgodnie z art. 184 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych - upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu wskazać także inny przepis ustawy o finansach publicznych potwierdzający, że to uchwała budżetowa - na podstawie zawartych w niej upoważnień i określonych limitów zobowiązań, o których mowa w art. 184 ust. 1 pkt 9 u.f.p. - a nie inna uchwała - stanowi w aktualnym stanie prawnym podstawę do zaciągania w roku budżetowym kredytów – zarówno długo jak i krótkoterminowych. Przepisem tym jest art. 83 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi o tym, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 82 ust. 1 u.f.p. (a więc również kredytów krótkoterminowych zaciąganych w roku budżetowym), nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Stwierdzić ponadto należy, że również z jednej z zasad jakie obowiązują w zakresie planowania budżetowego to jest z zasady jedności formalnej budżetu wynika, to że budżet oraz wszelkie związane z jego wykonywaniem postanowienia powinny się znaleźć w jednej uchwale - to jest w uchwale budżetowej. Powyższa zasada i nade wszystko wskazane przepisy ustawy o finansach publicznych zdaniem Kolegium RIO w Kielcach wyraźnie wskazują na to, że tylko w uchwale budżetowej zawarte być może przedmiotowe upoważnienie.

Nie podlega również w obowiązującym stanie prawnym żadnym wątpliwościom to, który z organów j.s.t. jest uprawniony do wykonywania uchwały budżetowej - w tym do zaciągania zobowiązań w toku wykonywania budżetu. Kompetencje poszczególnych organów w procedurze budżetowej określają przepisy ustawy o samorządzie gminnym a w zakresie odnoszącym się do etapu wykonywania budżetu art. 30 ust. 2 pkt. 4 oraz 60 ust. 1 tej ustawy.

Ustalony przez Kolegium RIO w Kielcach w toku czynności nadzorczych stan faktyczny w zakresie par. 1 przedmiotowej uchwały wskazuje na to, że Rada Miejska w Starachowicach upoważniła Prezydenta Miasta do zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu uchwałą odrębną od uchwały budżetowej (uchwała budżetowa Miasta Starachowice na 2009 rok jeszcze podjęta nie została). Uchwała upoważniająca Prezydenta do zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu podjęta została 28 listopada 2008 r. ze skutkami odnoszącymi się do następnego roku budżetowego.

Z kolei ustalony przez Kolegium RIO w Kielcach stan faktyczny w zakresie par. 2 przedmiotowej uchwały wskazuje na to, Rada Miejska ograniczyła Prezydenta w możliwości korzystania z udzielonego upoważnienia przez wprowadzenie warunku uzyskania przez Prezydenta pozytywnej opinii Komisji Finansów i Budżetu w przypadku zaciągania kredytu krótkoterminowego powyżej kwoty 1.000.000 zł. Powoduje to, że faktycznie to Komisja Finansów i Budżetu a nie Rada Miejska i na podstawie jej upoważnienia Prezydent decydować będzie czy kredyt krótkoterminowy w przedziale wartości powyżej 1.000.000 zł i do 3.000.000 zł na pokrycie przejściowego deficytu budżetu może być zaciągnięty czy też nie (jeśli Komisja nie wyda pozytywnej opinii to kredyt zaciągnięty być nie może).

Zdaniem Kolegium RIO w Kielcach postanowienie Rady Miejskiej w Starachowicach zawarte w par. 1 pkt. 1 uchwały Nr XI/14/08 naruszają art. 184 ust. 2 pkt. 1 w związku z art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem przedmiotowe upoważnienie stanowić powinno część uchwały budżetowej będącej dla organu wykonawczego podstawą prowadzenia gospodarki finansowej w roku budżetowym.

Również postanowienie zawarte w par. 2 w/w uchwały zdaniem Kolegium RIO w Kielcach narusza wyłączną kompetencję organu wykonawczego wynikającą z art. 30 ust. 2 pkt. 4 oraz 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Organ wykonawczy, któremu organ stanowiący zdecydował się udzielić przedmiotowego upoważnienia nie może być w jakikolwiek sposób ograniczony w możliwościach korzystania z tego upoważnienia. Tylko organ wykonawczy odpowiada na etapie wykonywania budżetu za prawidłową gospodarkę finansową z czego będzie rozliczony w toku procedury absolutoryjnej. W ocenie Kolegium tylko z mocy ustawy wynikać może obowiązek uzyskania przez organ wykonawczy w toku wykonywania budżetu opinii komisji właściwej w sprawach budżetu – tak jak ma to miejsce w przypadkach określonych w art. 188 ust. 3 i 192 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Odnosząc się do par. 1 badanej uchwały, który w pkt. 1 i 2 dotyczy tego samego upoważnienia Kolegium RIO w Kielcach reasumując swe ustalenia stwierdza, że tylko w uchwale budżetowej na 2009 rok Rada Miejska w Starachowicach może zawrzeć upoważnienie dla Prezydenta Miasta do zaciągania kredytu krótkoterminowego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu do wysokości 3.000.000 zł (lub innej wysokości) - albo w ogóle takiego upoważnienia nie udzielać. Nie może też uzależniać działania Prezydenta w zakresie korzystania z tego upoważnienia od opinii jakiejkolwiek komisji Rady.

Wobec stwierdzonych przez Kolegium RIO w Kielcach w par 1 uchwały Nr XI/14/08 Rady Miejskiej w Starachowicach naruszeń prawa bezzasadne byłoby utrzymanie w mocy obowiązującej pozostałej treści tej uchwały w związku z czym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od postanowień niniejszej uchwały Radzie Miejskiej w Starachowicach przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej Kielcach w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

Ireneusz Piasecki
mgr Ireneusz Piasecki



[Handwritten signature]