

Uchwała Nr 15.252.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 21 czerwca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXV/317/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Ostrów Mazowiecka

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXV/317/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Ostrów Mazowiecka, z powodu istotnego naruszenia art. 234 i art. 238 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Ostrów Mazowiecka skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 1 czerwca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXXV/317/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Ostrów Mazowiecka.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W załączniku Nr 1 do badanej uchwały pn. „Szczegółowość projektu budżetu” Rada Miasta Ostrów Mazowiecka ustaliła, cyt.

„2. Projekt budżetu miasta Ostrów Mazowiecka określa w szczególności:

- 1) planowane dochody według:
 - a) działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej w podziale na dochody bieżące i majątkowe,
 - b) źródeł powstania, w tym w szczególności z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- 2) planowane wydatki w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, w których wyodrębnia się:
 - a) wydatki bieżące, w tym w szczególności: (...),
 - b) wydatki majątkowe, w tym w szczególności: (...).

Użycie w Załączniku Nr 1 ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. a i lit. b badanej uchwały zwrotu, cyt. „w szczególności” pozostawia, zdaniem Kolegium Izby, swobodę Burmistrzowi Miasta Ostrów Mazowiecka w zakresie szczegółowości projektu budżetu. W ocenie Kolegium Izby niniejsze rozwiązanie jest wadliwe. Zgodnie z art. 234 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

określa w szczególności wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony - jako jedyny - do określenia wymaganej szczegółowości, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia jej w sposób wyczerpujący. Minimalną szczegółowość projektu budżetu w zakresie dochodów i wydatków budżetu określa art. 235, art. 236 i art. 237 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Kolegium Izby pozostawienie katalogu otwartego (poprzez kilkukrotne użycie określenia, cyt. „w szczególności”), skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu części swoich kompetencji.

W Załączniku Nr 2 do badanej uchwały pn. „Terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej” Rada Miasta Ostrów Mazowiecka postanowiła, cyt.

„1. Do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka przedkłada projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z prognozą kwoty długu i innymi załącznikami, materiały informacyjne:

- 1) Regionalnej Izbie Obrachunkowej – celem zaopiniowania,
- 2) Radzie Miasta Ostrów Mazowiecka”.

Powyższym zapisem Rada Miasta Ostrów Mazowiecka dokonała zmiany regulacji ustawowej zawartej w art. 238 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Modyfikacja polega na dodatkowym zobligowaniu Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka do przedłożenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z prognozą kwoty długu i innymi załącznikami. Zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest przedłożyć wraz z projektem uchwały budżetowej, uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały towarzyszące projektowi budżetu. W związku z czym przytoczony zapis wykracza poza zakres delegacji ustawowej, wynikającej z art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Dalej w Załączniku Nr 2 Rada Miasta Ostrów Mazowiecka ustaliła, cyt.

„2. Przewodniczący Rady Miasta Ostrów Mazowiecka niezwłocznie przekazuje projekty, o których mowa w ust. 1 stałym komisjom Rady do zaopiniowania.

(...)

5. Komisja Gospodarki Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego po zapoznaniu się ze zgłoszonymi opiniami przedstawia Burmistrzowi Miasta swoją opinię, która powinna zawierać stanowisko wobec propozycji zmian zgłoszonych przez pozostałe komisje Rady lub radnych.
6. Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka po zapoznaniu się z opinią Komisji Gospodarki Finansowej i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego oraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej może dokonać autokorekt w przedstawionych projektach. Swoje stanowisko przedkłada na sesji budżetowej”.

Z art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że uchwała organu stanowiącego określa terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby stwierdza, że sformułowania, cyt. „niezwłocznie” użyte w ust. 2 oraz cyt. „po zapoznaniu” użyte w ust. 5 i 6 Załącznika Nr 2 do badanej uchwały, nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w zakresie ustalenia terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej.

W Załączniku Nr 3 do badanej uchwały pn. „Wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne przedkładane wraz z projektem uchwały budżetowej” Rada Miasta Ostrów Mazowiecka postanowiła, cyt.

„Do projektu uchwały budżetowej dołącza się:

1. Uzasadnienie zawierające opis:
 - 1) głównych założeń do projektu budżetu,
 - 2) głównych źródeł planowanych dochodów,
 - 3) głównych kierunków planowanych wydatków, w tym wydatków majątkowych, (...).”.

W myśl art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący określa wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej. Kolegium Izby wskazuje, że zapis ust. 1 pkt 1, 2 i 3 Załącznika Nr 3 powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo, jakie, cyt. „główne założenia”, „główne źródła” i „główne kierunki” Rada Miasta Ostrów Mazowiecka miała na uwadze.

Bez wyraźnego doprecyzowania wymieniony przepis nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski