

Uchwała Nr 34/2007  
z dnia 4 czerwca 2007 roku

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Henryk Rzepa – Prezes Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Janina Kopczyńska, Joanna Marczevska - sprawozdawca, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 3 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 II/18/07 Rady Gminy z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Nowa Słupia na rok 2007

postanawia:

1. stwierdzić nieważność uchwały Nr II/18/07 Rady Gminy z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Nowa Słupia na rok 2007 w całości z powodu naruszenia § 26 pkt 4 i § 34 pkt 1 uchwały Nr IV/12/90 Rady Gminy w Nowej Słupi w sprawie Regulaminu Rady Gminy w Nowej Słupi, terminu do usunięcia nieprawidłowości, naruszenia art. 165 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) tj. zasady jedności formalnej budżetu, przepisów działu I rozdziału 2 i 4 i działu VI załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w związku z § 141 wymienionego rozporządzenia, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.) w związku z art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm)

2. ustalić budżet Gminy Nowa Słupia na 2007 rok na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowiący załącznik do uchwały Kolegium

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/18/07 Rady Gminy Nowa Słupia z dnia 27 marca 2007 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Nowa Słupia na rok 2007 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 5 kwietnia 2007 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 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.

Na wymienioną uchwałę budżetową w dniu 3 kwietnia 2007 roku wpłynęła skarga radnych Gminy Nowa Słupia. Skarga zawierała wskazanie naruszenia procedury uchwalenia budżetu Gminy wynikającej z uchwały w sprawie procedury uchwalenia budżetu gminy Nowa Słupia,

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
ul. Targowa 18, tel. 368-11-22 (25)  
Kielce 15, skr. poczt. 11  
25-520 KIELCE  
290339970

Za zgodność z oryginałem

dnia 13.06.07 podpis *M. Piasecki*

SPECJALISTA  
Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach  
*M. Piasecki*  
mgr Monika Piasecka

Regulaminu Rady Gminy. Wskazywała także na podjęcie dwóch uchwał mających związek z uchwałą budżetową, które nie były uwzględnione w porządku obrad Rady Gminy w dniu 27 marca 2007 roku. Uchwały te stanowiły odrębny przedmiot badania przez Kolegium Izby.

W wyniku badania uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Nowa Słupia na rok 2007 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 4 maja 2007 roku podjęło uchwałę Nr 23/2007, w której stwierdziło nieprawidłowości występujące w procedurze uchwalenia uchwały Nr II/18/07 Rady Gminy z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Nowa Słupia na rok 2007 polegające na:

- braku opinii komisji stałych Rady Gminy w sprawie wniosków przedstawionych przez Klub Radnych i braku projektu budżetu uwzględniającego korekty co narusza § 4 i § 5 uchwały Nr XI/61/95 Rady Gminy w Nowej Słupi z dnia 26 września 1995 r. w sprawie: procedury uchwalenia budżetu gminy Nowa Słupia oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu
- braku projektu uchwały budżetowej zawierającej wnioski Klubu Radnych co stanowi naruszenie § 10 i § 26 pkt 4 i § 34 pkt 1 uchwały Nr IV/12/90 Rady Gminy w Nowej Słupi z dnia 18 lipca 1990 roku w sprawie Regulaminu Rady Gminy w Nowej Słupi
- zwiększeniu wydatków budżetu i zwiększeniu jednocześnie deficytu budżetu o kwotę 470.000 zł bez zgody wójta, co narusza art. 183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.),
- braku wskazania źródeł pokrycia deficytu, co stanowi naruszenie art. 184 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- zmianach w zadaniach w wieloletnim programie inwestycyjnym Gminy na lata 2007-2009 dotyczących wielkości wydatków tylko w 2007 roku, co powoduje naruszenie art. 166 ust. 3 ustawy o finansach publicznych,

Kolegium wskazało sposób usunięcia nieprawidłowości poprzez uchwalenie prawidłowo przygotowanej na sesję Rady Gminy uchwały budżetowej, spełniającej wymogi ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych i uregulowań wynikających ze Statutu Gminy, Regulaminu Rady Gminy oraz uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy Nowa Słupia oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu w terminie do dnia 1 czerwca 2007 roku.

W dniu 4 czerwca 2007 roku wpłynęły do Izby materiały z sesji odbytej 1 czerwca 2007 roku tj. projekt budżetu przygotowany na sesję i „Poprawki radnych do projektu budżetu przyjęte i włączone do budżetu Gminy Nowa Słupia na mocy uchwały budżetowej Nr VII/39/07 uchwalonej przez Radę Gminy w dniu 1.06.2007” wraz z pismem przewodniczącego Rady Gminy z dnia 1.06.2007 r. informującym o przekazaniu Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach uchwały w sprawie budżetu Gminy Nowa Słupia na rok 2007, który został uchwalony zgodnie z obowiązującą procedurą i wytycznymi Kolegium Izby zawartymi w uchwale Nr 23/2007 z dnia 4.05.2007 r. Pismo zawierało również informację, że Wójt Gminy odmówił sporządzenia tekstu jednolitego uchwały budżetowej, co zostało odnotowane w protokole z obrad sesji Rady Gminy. Ponadto z pisma i przedłożonych dokumentów wynika, że Rada Gminy przyjęła uchwałę budżetową według formuły: „Uchwała się uchwałę Nr VII/39/07 Rady Gminy z dnia 1.06.2007r w sprawie budżetu gminy Nowa Słupia na rok 2007 składająca się z projektu budżetu przedłożonego przez Wójta Gminy i przyjętych przez Radę Gminy poprawek do budżetu gminy na rok 2007”. Za uchwałą budżetową głosowało 8 radnych, przeciwko głosowało 7 radnych. W w/w piśmie Przewodniczący Rady Gminy poinformował również, że nie zgłaszano zastrzeżeń w sprawie naruszenia procedury uchwalania budżetu gminy.

W dniu 4 czerwca 2007 roku Kolegium Izby w wyniku badania wyżej wymienionych dokumentów w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego stwierdziło co następuje:

Na sesji w dniu 1 czerwca 2007 roku Rada Gminy Nowa Słupia przyjęła projekt budżetu na 2007 rok przygotowany na sesję i przegłosowała poprawki do tego projektu budżetu. Uchwała Rady Gminy podjęta została w formie przyjęcia projektu budżetu przedłożonego przez Wójta Gminy i poprawek do budżetu Gminy na rok 2007 przegłosowanych przez radnych na sesji. Dokumenty te wpłynęły do Izby w dniu 4 czerwca 2007 roku tj. po terminie wyznaczonym przez Kolegium Izby na dzień 1 czerwca 2007 roku.

Kolegium analizowało przedstawione materiały. Stwierdziło, że projekt budżetu Gminy Nowa Słupia na 2007 rok przedłożony przez Wójta Gminy i przyjęty przez Radę Gminy nie narusza obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W odniesieniu do dokumentu zawierającego poprawki radnych do projektu budżetu, przegłosowane i włączone do budżetu Gminy Nowa Słupia stwierdzono, że ich szczegółowość nie pozwala na prawidłowe ustalenie budżetu, a co za tym idzie na jego wykonywanie.

Poprawki 1,2, 3, 4 i 5 w załączniku nr 2 tj. w załączniku dotyczącym wydatków budżetowych Gminy zostały sformułowane tylko w kwotach planowanych wydatków ogółem w dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej wydatków. Brak jest wskazania grup wydatków, co narusza zasadę szczegółowości budżetu wyrażoną w art. 184 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Zgodnie z wymienionym przepisem uchwała budżetowa j.s.t. określa 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 i z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Naniesienie tak sformułowanych poprawek na przyjęty projekt budżetu Gminy zmienia go tylko w ogólnych kwotach planowanych wydatków. Przykładowo „Poprawka nr 1 zał. nr 2 Dział 630 Rozdz.63003 zmniejsza się o kwotę 35.000 zł” naniesiona jako zmiana przyjętego budżetu nie określa szczegółowo, zgodnie z cyt. ustawą o finansach publicznych, której z zaplanowanych grup wydatków budżetowych dotyczy. Plan wydatków ogółem na 2007 rok stanowił kwotę 3.590.899 zł, wydatki bieżące stanowiły kwotę ogółem 60.000 zł, z tego wynagrodzenia w kwocie 24.650 zł, pochodne od wynagrodzeń 5.350 zł i wydatki majątkowe 3.530.899 zł.

Zdaniem Kolegium nie dochowane zostały uregulowania zawarte w § 26 pkt 4 i 34 pkt 1 uchwały Nr IV/12/90 Rady Gminy w Nowej Słupi z dnia 18 lipca 1990 roku w sprawie Regulaminu Rady Gminy w Nowej Słupi. Dotyczą one postaci uchwał podejmowanych przez organ stanowiący Gminy. § 26 pkt 4 w/w Regulaminu stanowi, że „Uchwały mają postać odrębnych dokumentów, z wyjątkiem uchwał o charakterze proceduralnym, które mogą być odnotowane w protokole sesji”. § 34 pkt 1 Regulaminu stanowi natomiast, że w przypadku zgłoszenia poprawek do projektu uchwały w postaci uzupełnień, skreśleń, zmian brzmienia treści, porządku przepis – ich treść musi być dokładnie sprecyzowana wraz z ustaleniem miejsca tej poprawki w projekcie uchwały. Szczegółowość sprecyzowania poprawek omówiona wyżej nie pozwala na stwierdzenie, iż § 34 pkt 1 Regulaminu został w pełni zastosowany. Zasadność sporządzania odrębnego dokumentu jakim jest uchwała należy rozpatrywać szerzej, również na gruncie ogólnie obowiązujących przepisów prawa. Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku w art. 165 ust. 2 określa, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Z wymienionego przepisu wynika zasada jedności formalnej budżetu, która

oznacza, że budżet jednostki samorządu terytorialnego powinien być uchwalony w formie jednego aktu budżetowego. Taki akt budżetowy nie został przedłożony.

Zajmując się zagadnieniem postaci uchwał należy wskazać przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 141 wymienionego rozporządzenia do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w dziale VI nie stanowią inaczej. Odwołując się do zasad zawartych w dziale I rozdziale 2 „Budowa ustawy” już na wstępie należy wskazać, w odniesieniu do formy budżetu przyjętego przez Radę Gminy, naruszenie § 14 ust. 1 pkt 1 w/w rozporządzenia. Zgodnie z tym paragrafem uchwała zawiera tytuł, przepisy merytoryczne i przepisy o wejściu w życie. Kolejne paragrafy rozporządzenia regulują kwestie tytułu uchwały, daty uchwały, przedmiotu uchwały. § 29 reguluje kwestie dotyczące załączników do uchwały. Poprawki do przyjętego projektu budżetu nie spełniały powyższych wymogów. Kolejnym przepisem, który nie znalazł zastosowania, jest § 139 w dziale VI „Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)” który stanowi, że tekst uchwały rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała jest wydawana.

Przechodząc na grunt przepisów regulujących zagadnienia dotyczące wprost uchwały budżetowej należy także zwrócić uwagę na art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.). Przepis ten stanowi o ogłaszaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowionego m.in. przez organ gminy. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt gminy niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Przyjęta forma budżetu Gminy nie może stanowić także dokumentów publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ponadto wypowiedzi przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego na posiedzeniu Kolegium w dniu 4 czerwca 2007 roku wskazywały na niedochowanie terminu dostarczenia zawiadomienia radnych o sesji oraz projektu budżetu uwzględniającego ewentualne korekty jak również kwestionowane było zachowanie wymogów § 65 ust. 3 Statutu Gminy Nowa Słupia dotyczące powołania radnych do komisji Rady Gminy. Na posiedzeniu Kolegium w dniu 4 czerwca 2007 roku przedłożone zostały dokumenty dotyczące skargi radnych Klubu Gospodarna Gmina do Wojewody Świętokrzyskiego na uchwały Rady Gminy podjęte w dniu 18 maja 2007 roku, między innymi na uchwałę w sprawie przyjęcia harmonogramu prac organów Gminy Nowa Słupia związanych z uchwaleniem uchwały budżetowej, zgodnie z procedurą wskazaną przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach oraz na uchwałę w sprawie zapisu § 10 ust. 1 Regulaminu Rady Gminy Nowa Słupia przyjętego uchwałą Nr IV/12/90 Rady Gminy Nowa Słupia z dnia 18 lipca 1990 r.

W dniu 4 czerwca 2007 roku brak było możliwości odwołania się do protokołu z sesji Rady Gminy odbytej w dniu 1 czerwca 2007 roku, gdyż zgodnie z § 39 Statutu Gminy porządek obrad obejmuje przyjęcie protokołu z obrad poprzedniej sesji.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane przepisy i mając na uwadze kryterium legalności zgodnie, z którym prowadzona jest działalność nadzorcza Izby Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności badanej uchwały i ustaleniu budżetu Gminy na 2007 rok, który stanowi załącznik do uchwały Kolegium.

Kolegium wskazuje jednak, iż rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące tej konkretnej uchwały nie wyklucza możliwości dokonywania zmian budżetu na etapie jego wykonywania w trybie przepisów obowiązujących ustaw regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
ul. Targowa 18, tel. 368-11-22 (25)  
Kielce 15, skr. poczt. 11  
25-520 KIELCE  
250339370

Za zgodność z oryginałem

dnia 13.06.07 podpis *Morzycka*

SPECJALISTA  
Wydziału Informacji i Szkoleń  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach  
*Morzycka*  
mgr Monika Ręczycka

terytorialnego, w szczególności art. 179 i 183 ustawy o finansach publicznych oraz uregulowań wewnętrznych Gminy Nowa Słupia.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium postanowiło jak na wstępie.

Przewodniczący Kolegium

mgr Jolanta Krawczyk

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



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
ul. Targowa 18, tel. 368-11-22 (25)  
Kielce 15, skr. poczt. 11  
25-520 KIELCE  
290339370

Za zgodność z oryginałem

dnia 13.06.07 podpis *Monika Różycka*

SPECJALISTA  
Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach  
*Monika Różycka*  
mgr Monika Różycka