



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

10-578 Olsztyn, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32

tel. (89) 675-52-20
fax. (89) 527-08-86

WKGF (89) 535-03-88

RIO.I-0105-217/20

07 PAŹ. 2020

Olsztyn, dnia 5 października 2020 r.

BR
[Handwritten signature]

Miasto Szczytno

Urząd Miejski w Szczytynie
ul. Sienkiewicza 1, Szczytno

10236/2020/DK

Wpłynęło dn. 07-10-2020
Przyjęto przez:
Angelika Szmigiel



03V004K3F

W załączeniu przesyłam uchwałę Nr 0102-325/20 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 21 września 2020 r w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXII/159/2020 Rady Miejskiej w Szczytynie z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

[Handwritten signature]
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
[Handwritten signature]

Załącznik 1

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej

UCHWAŁA Nr 0102-325/20
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 21 września 2020 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXII/159/2020 Rady Miejskiej w Szczytnie z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 (tekst jednolity Dz.U. 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXII/159/2020 Rady Miejskiej w Szczytnie z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

UZASADNIENIE

W dniu 27 sierpnia 2020 r. Rada Miejska w Szczytnie podjęła uchwałę Nr XXII/159/2020 w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

W dniu 4 września 2020 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 14 września 2020 r. zawiadomiono Gminę Miejską Szczytno, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 21 września 2020 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Miejskiej Szczytno nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia

podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Rada Miejska w Szczytnie, korzystając z kompetencji określonej w art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) podjęła uchwałę Nr XXII/159/2020, ustalającą tryb prac nad projektem uchwały budżetowej.

W § 1 ust. 3 – 4 oraz w § 1 ust. 6 – 7 badanej uchwały, Rada Miejska w Szczytnie zawarła postanowienia określające obowiązki Burmistrza Miasta Szczytno, Naczelników Wydziałów Urzędu Miejskiego, a także Kierowników i Dyrektorów podległych jednostek organizacyjnych w zakresie przygotowania materiałów do opracowania projektu uchwały budżetowej Gminy Miejskiej Szczytno z uwzględnieniem ewentualnych wniosków Radnych Rady Miejskiej i reprezentantów mieszkańców oraz ustaliła obowiązujące terminy przedstawienia tych materiałów, a także sposób przekazania projektu uchwały budżetowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, Przewodniczącemu Rady Miejskiej lub Naczelnikowi Biura Rady.

Zgodnie z art. 234 ustawy 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 ocenie Kolegium Izby, prace nad projektem uchwały budżetowej rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego i przedłożenia go radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej, a kończą się w momencie podjęcia uchwały budżetowej. Brakuje zatem podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w omawianym trybie, prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, zawartych w § 1 ust. 3 – 4 oraz w § 1 ust. 6 – 7 przedmiotowej uchwały.

Ponadto, Kolegium Izby wskazuje, że w myśl art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz Miasta Szczytno, jako kierownik urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zatem ustalenie obowiązków służbowych pracowników Urzędu Miejskiego w Szczytnie i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych należy do

uprawnień Burmistrza, jako kierownika urzędu, a ingerencja organu stanowiącego gminy w tym zakresie narusza kompetencje Burmistrza.

Zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 i art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, a organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, a w stosunku do aktów prawa miejscowego w art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy, bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia § 1 ust. 3 – 4 oraz w § 1 ust. 6 – 7 uchwały Nr XXII/159/2020 w sposób istotny naruszają przepisy art. 234 ustawy o finansach publicznych, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia wynikającego z tego artykułu.

W § 2 badanej uchwały, Rada Miejska w Szczytnie, określiła szczegółowość opracowania projektu uchwały budżetowej postanawiając, że cyt.: „Projekt uchwały budżetowej opracowuje się w następującej szczegółowości:

- 1) Dochody projektu budżetu miasta planuje się w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz z wyodrębnieniem planowanych dochodów bieżących i majątkowych.
- 2) Wydatki projektu budżetu miasta planuje się w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz z wyodrębnieniem planowanych wydatków bieżących i majątkowych”.

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 234 ustawy o finansach publicznych stanowi ustawową delegację dla podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W oparciu o powołane wyżej upoważnienie organ stanowiący zobowiązany jest podjąć uchwałę, która w swej treści odnosić

się będzie m. in. do wymaganej szczegółowości projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Minimalna szczegółowość projektu budżetu, w zakresie dochodów i wydatków, określona została w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 235 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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. Art. 236 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych stanowi natomiast, że w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, 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,

a w planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych. Zgodnie z art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu dochodów i wydatków.

Kolegium Izby podnosi, iż Rada Miejska w Szczytnie, ustalając w § 2 przedmiotowej uchwały szczegółowość opracowania projektu uchwały budżetowej dokonała zawężenia ustawowo określonej minimalnej szczegółowości budżetu w zakresie dochodów i wydatków, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 234 w związku z art. 235 ust. 1 oraz art. 236 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, analizując stan faktyczny oraz stan prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdza, że § 1 ust. 1 i ust. 5 uchwały Nr XXII/159/2020, w których Rada Miejska w Szczytnie postanowiła odpowiednio, że cyt.: „Projekt uchwały budżetowej opracowuje Burmistrz Miasta, który posiada wyłączne prawo inicjatywy w tym zakresie (...)” oraz „Projekt uchwały budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi Burmistrz

Miasta przedstawia Radzie Miejskiej oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie celem zaopiniowania do 15 listopada roku poprzedzającego projekt budżetu”, stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych, tj. art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych z którego wynika, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego oraz art. 238 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy, które stanowią odpowiednio, że cyt.: „Zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej: 1) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, 2) regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej: 1) uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej; 2) inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234”.

W ocenie Kolegium Izby, uchwała podejmowana przez organ stanowiący na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, jako że zakres jej regulacji dotyczy podmiotów organizacyjnie podległych organowi, który wydaje dany akt. Do aktów tego rodzaju mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 283). Zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej – zamieszczonym w dziale VI Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) – w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W świetle tej regulacji zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji będących powtórzeniem (niedosłownym) unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko zajął w jednym z wyroków WSA we Wrocławiu (zob. wyrok WSA z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/2004 Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2005/1 poz. 12), który sformułował tezę, że przepisy wewnętrznie obowiązujące zawierające powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących naruszają nie tylko § 137 Zasad techniki prawodawczej, ale przede wszystkim art. 87 Konstytucji RP, a organy kontrolujące dany rodzaj aktu powinny stwierdzić w takiej sytuacji nieważność tej części aktu, która zawiera takie powtórzenie.

Rada Miejska w Szczytnie, w § 3 pkt 1 lit. d przedmiotowej uchwały, postanowiła, że cyt.: „W zakresie dotyczącym uzasadnienia należy wskazać na zakres ujętych w projekcie upoważnień dla Burmistrza Miasta”.

Kolegium Izby podnosi, iż cytowane postanowienie nie mieści się w uprawnieniach organu stanowiącego, wynikających z art. 234 ustawy o finansach publicznych. Nie dotyczy ono bowiem

trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, który w myśl powołanego wyżej przepisu ma określić organ stanowiący. Z § 3 pkt 1 lit. d uchwały Nr XXII/159/2020 wynika, że upoważnienia są obligatoryjnym elementem projektu uchwały budżetowej. Kolegium Izby wskazuje, że upoważnienia, jako elementy uchwały budżetowej, a tym samym jej projektu, mają charakter fakultatywny i mogą być (lecz nie muszą) ujęte w projekcie uchwały budżetowej, co wynika z art. 212 ust. 2, art. 258, art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Upoważnienia dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie mogą być określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale budżetowej na dany rok, w zakresie wynikającym z art. 258 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W uchwale podjętej na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych, Rada Miejska w Szczytnie powinna zatem określić zakres merytoryczny projektu budżetu, a także regulacje dotyczące trybu uchwalania budżetu, w tym harmonogram prac organu stanowiącego oraz jego komisji.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby uznaje, iż badana uchwała Rady Miejskiej w Szczytnie, w tym zakresie jest sprzeczna z przepisami art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Rada Miejska w Szczytnie, określając w § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej posłużyła się zwrotem, cyt.: „niezwłocznie”, a w § 3 pkt 2 lit. a dotyczącym materiałów informacyjnych, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej, określeniem cyt.: „ważniejszych źródeł dochodów”.

Z art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, iż uchwała organu stanowiącego określa terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby stwierdza, iż sformułowania „niezwłocznie” zawarte w § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 badanej uchwały nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej, co skutkowało naruszeniem postanowień wyżej wymienionego artykułu.

Ponadto, Kolegium Izby wskazuje, że tak sformułowany zapis § 3 pkt 2 lit. a, w zakresie określenia cyt.: „ważniejszych źródeł dochodów” powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo, jakie „ważniejsze źródła dochodów” Rada Miejska w Szczytnie miała na uwadze. Bez wyraźnego doprecyzowania tych źródeł dochodów, wymieniony zapis staje się bezprzedmiotowy. Również użycie w § 5 ust. 2 słowa „komisji” powoduje, że nie wiadomo czy zapis ten dotyczy jednej, czy wszystkich komisji Rady Miejskiej w Szczytnie. Stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego nakładające obowiązki, czy też określające uprawnienia

powinny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wiadomo było do czego adresat tych przepisów jest zobowiązany lub uprawniony.

Reasumując, Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Szczytnie, podejmując uchwałę Nr XXII/159/2020 w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej w sposób istotny naruszyła art. 234 ustawy o finansach publicznych, w szczególności poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia wynikającego z tego artykułu, co skutkowało stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



[Signature]
PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Iwona Benderl-Bundorf

