

W P O
04 07 2015
906

UCHWAŁA Nr 702/15
z dnia 27 stycznia 2015 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w składzie:

Przewodniczący: Stanisław Srocki
Członkowie: Beata Chmielewska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Danuta Kubyliś
Anna Ostrowska
Aleksander Piszczatowski
Dariusz Renczyński
Joanna Salachna
Marcin Tyniewicki
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w zw. z art. 229 pkt 1 i art. 234 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym Uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Nr IV/9/14 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie „Projektu Budżetu Gminy Nowogród na 2015 r.”

p o s t a n a w i a :

- uznać, że powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 233 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) – i w związku z tym stwierdzić nieważność tej uchwały.

U z a s a d n i e n i e

Przedmiotową uchwałę Nr IV/9/14 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie „Projektu Budżetu Gminy Nowogród na 2015r.” Rada Miejska w Nowogrodzie podjęła na podstawie „art.18, pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym art. 238,239,270 ustawy z dnia 21 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)”. W treści tej uchwały Rada postanowiła „Odrzucić projekt budżetu przedłożony przez Burmistrza Nowogrodu zarządzeniem Nr 56/14 z dnia 14 listopada 2014 r.” (§ 1 uchwały)

oraz „Zobowiązać Burmistrza Nowogrodu do przedłożenia poprawnego projektu do dnia 12 stycznia 2015 r.” (§ 2 uchwały).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku pismem z dnia 16 stycznia 2015 r. poinformowała Radę Miejską w Nowogrodzie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do tej uchwały, wskazując na błędne określenie podstawy prawnej, ingerencję przez Radę w wyłączne prawo organu wykonawczego do inicjowania sporządzenia projektu uchwały budżetowej i wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą oraz przekroczenie kompetencji organu stanowiącego w kwestii podjęcia uchwały budżetowej. Ponadto w piśmie tym Izba Obrachunkowa poinformowała Radę Miejską, iż w sprawie uchwały (a także uchwały Nr IV/10/14 w sprawie projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowogród na lata 2015-2023) wpłynęło pismo z dnia 7 stycznia 2015 r. grupy trzech radnych Rady Miejskiej w Nowogrodzie, w którym radni wskazali, że uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Podnieśli oni w szczególności kwestie przywołania nieprawidłowych podstaw prawnych uchwał, braku kompetencji Rady Miejskiej do nakładania na Burmistrza obowiązku przedłożenia takiego projektu budżetu, który odpowiada wyobrażeniom Rady, a także naruszenia postanowień § 23 ust. 4, § 53 ust. 1, 4, 5 i § 34 pkt 3 Statutu Gminy dotyczących zwoływania sesji Rady, porządku obrad oraz procedowania nad uchwałami. W związku z postępowaniem nadzorczym RIO w Białymstoku, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wystąpiło o przedłożenie uwierzytelnionych kopii: protokołu (projektu protokołu) z przebiegu IV Sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie, zawiadomienia radnych o sesji wraz z dołączonymi materiałami, w tym projektami uchwał, listy osób obecnych na sesji. W dniu 26 stycznia 2015 r. materiały takie wpłynęły do RIO, z wyjątkiem protokołu z sesji – jak podał Przewodniczący Rady w piśmie z dnia 22 stycznia 2015 r. przekazującym materiały, protokół z IV sesji nie został sporządzony przez pracownika obsługującego Radę Miejską.

W wyniku badania nadzorczego uchwały, na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2015 r., w którym uczestniczył Burmistrz Nowogrodu, Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Podjęta przez Radę Miejską w Nowogrodzie uchwała w sprawie „projektu budżetu gminy Nowogród na 2015 rok” w sposób istotny narusza prawo i w związku z tym powinna być wyeliminowana z porządku prawnego.

W pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że przywołane wyżej pismo radnych gminy Nowogród stanowi w istocie skargę na działalność Rady Miejskiej w Nowogrodzie, podlegającą rozpatrzeniu przez RIO na podstawie art. 229 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z prowadzonym postępowaniem nadzorczym wobec skarżonej uchwały Rady, Kolegium Izby, działając na podstawie art. 234 kpa, postanowiło z urzędu rozpatrzyć skargę jako materiał w sprawie; skarżący bowiem nie są stronami postępowania nadzorczego.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano „art. 18 pkt 4” ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 238, 239 oraz 270 ustawy o finansach publicznych. Wskazania wymaga, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera cytowanego oznaczenia jednostki redakcyjnej, (natomiast przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 tej ustawy określa wyłączną kompetencję rady gminy m.in. do uchwalenia budżetu gminy), zaś art. 270 ustawy o finansach publicznych reguluje tryb zatwierdzania sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego, zatem kwestię niezwiązaną z przedmiotem podjętej uchwały. Powołane art. 238 i 239 ustawy o finansach publicznych dotyczą materii uchwalania budżetu,

jednakże z przepisów tych nie można wywodzić uprawnienia rady gminy do podjęcia uchwały o odrzuceniu projektu budżetu i zobowiązania organu wykonawczego do przedłożenia „poprawnego projektu” w wyznaczonym terminie. W zakresie procedury podejmowania uchwały budżetowej należy mieć bowiem na względzie, że: 1) inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (w gminie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta), co wyraźnie wynika z postanowienia art. 233 ustawy o finansach publicznych; 2) inicjatywę uchwałodawczą wykonuje wyłącznie zarząd jednostki samorządu terytorialnego poprzez przedłożenie projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej (celem zaopiniowania) do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy – stosownie do art. 238 ustawy; 3) uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego – art. 239 ustawy, przy czym uchwalenie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy, jak o tym stanowi art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym; 4) bez zgody organu wykonawczego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu – art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Z przytoczonych przepisów wynika, że rada gminy winna uczynić przedmiotem swoich obrad złożony przez organ wykonawczy – zgodnie z jego wyłącznymi kompetencjami – projekt uchwały budżetowej, może wpływać na treść tej uchwały – w granicach zakreślonych przez art. 240 ust. 2 ustawy, ma też wyłączne prawo do uchwalenia budżetu, co również oznacza możliwość, że w wyniku głosowania rada uchwały budżetowej nie podejmie. Nie jest to jednak równoznaczne z uprawnieniem organu stanowiącego do podjęcia w trakcie prac nad projektem uchwały budżetowej odrębnej uchwały odrzucającej ten projekt oraz zobowiązującej organ wykonawczy do przedłożenia innego „poprawnego” projektu. Przejawiająca się w taki sposób realizacja wyłącznej kompetencji przysługującej radzie następuje bowiem z naruszeniem wyłącznej kompetencji przynależnej wójtowi (burmistrzowi) w procedurze podejmowania uchwały budżetowej. Z tego względu słusznie, zdaniem Kolegium Izby, wskazali radni skarżący uchwałą, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może nałożyć na organ wykonawczy obowiązku przedłożenia takiego projektu budżetu, który odpowiada wyobrażeniom rady. Co również istotne w okolicznościach rozważanej sprawy, według przepisów art. 240 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych do czasu podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową, podstawę gospodarki finansowej stanowi projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu, o którym mowa w art. 238 ust. 1 ustawy, tj. projekt „pierwotny”, podlegający przedłożeniu do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W świetle także tej normy prawnej nieuprawnione jest wyznaczanie przez organ stanowiący, w efekcie odrzucenia odrębną uchwałą projektu pierwotnego, pozaustawowego terminu, w którym organ wykonawczy po raz drugi ma wykonać inicjatywę uchwałodawczą w sprawie uchwały budżetowej. Taki tryb postępowania nie znajduje uzasadnienia w przywołanych przepisach ustawowych.

Kolegium Izby wskazuje również, iż obrany przez Radę Miejską w Nowogrodzie sposób postępowania w odniesieniu do projektu uchwały budżetowej nie znajduje oparcia także w postanowieniach Statutu Gminy Nowogród, przyjętego uchwałą Nr XVII/75/08 Rady Miejskiej z dnia 16 kwietnia 2008 r. (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Podl. z 2013 r. poz. 201). Skarżący uchwałą radni Rady Miejskiej zwrócili uwagę na naruszenie postanowień Statutu Gminy w kwestii procedury podejmowania uchwał podnosząc m.in., że o terminie IV sesji

zostali powiadomieni za ledwie na jeden dzień naprzód (niezgodnie z § 23 ust. 4 Statutu), oraz że nie otrzymali projektów uchwał „w sprawie projektu budżetu gminy Nowogród na 2015 rok” oraz „w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy na lata 2015-2023” – projekty tych uchwał zostały, zdaniem skarżących radnych, sporządzone przez przewodniczącego Rady z jego inicjatywy, z naruszeniem przepisu § 53 ust. 1 Statutu Gminy regulującego prawo inicjatywy uchwałodawczej. Ponadto rozpatrzenie tych projektów uchwał oraz ich podjęcie nastąpiło poza przyjętym przez Radę porządkiem obrad, który nie był zmieniany (nie zgłoszono takiego wniosku), jak również uchybiono postanowieniom § 53 ust. 4 i 5 Statutu, wymagającym zaopiniowania projektu uchwały co do zgodności z prawem przez radcę prawnego urzędu oraz skierowania projektów do komisji przed ich wniesieniem pod obrady rady.

Obrady IV sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie, jak wynika z zawiadomienia przewodniczącego Rady z dnia 30 grudnia 2014 r., zostały zwołane m.in. w celu „rozpatrzenia uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Nowogród na 2015 r.” W braku protokołu z obrad tej sesji Rady Miejskiej Kolegium Izby nie może w sposób szczegółowy rozpatrywać podnoszonych przez grupę radnych spraw proceduralnych, jednakże dla potrzeb ustosunkowania się do zarzutów skargi, a także uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia (dla którego podstawowe znaczenie mają kwestie naruszenia przepisów kompetencyjnych określonych w ustawach), wystarczające jest zdaniem Kolegium podniesienie kilku zasadniczych kwestii wynikających ze Statutu Gminy Nowogród dotyczących procedowania nad projektami uchwał. Przede wszystkim, zgodnie z § 52 ust. 1 Statutu, uchwały, jako przejaw rozstrzygania spraw należących do kompetencji rady, są sporządzane w formie odrębnych dokumentów. Jednakże przepis ten nie dotyczy postanowień proceduralnych – wyraźnie wskazuje na to ust. 2 § 52 Statutu. Sposób procedowania nad uchwałami, począwszy od inicjatywy uchwałodawczej, poprzez tryb pacy nad projektami uchwał, do podpisania uchwał regulują postanowienia §§ 53 – 56 Statutu. Między innymi § 53 ust. 7 Statutu stanowi, że rada może przyjąć projekt uchwały bez poprawek, z poprawkami, odrzucić go, skierować do rozpatrzenia przez właściwe komisje lub odesłać do wnioskodawcy celem uzupełnienia. W świetle tego przepisu należy stwierdzić, że odrzucenie projektu uchwały jest najdalej idącą w skutkach decyzją rady, kończącą byt projektu uchwały jako przedmiotu jej pracy. Jest jednak postanowieniem proceduralnym, jednym spośród wymienionych w § 53 ust. 7, niewymagającym podjęcia odrębnej uchwały. Gdyby uznać, że rada może z jakichś względów podjąć odrębną uchwałę, w treści której postanowi o odrzuceniu projektu i zobowiąże wnioskodawcę do przedłożenia kolejnego projektu uchwały w tej samej sprawie, to należałoby przyjąć, jak na to wskazuje grupa radnych, że procedowanie nad taką uchwałą winno odbywać się z poszanowaniem regulacji statutu w tej materii, tj. m.in. wykonania inicjatywy uchwałodawczej (która nie przysługuje jednoosobowo przewodniczącemu rady), złożenia stosownego projektu uchwały, przedłożenia go komisjom rady, a także wprowadzenia projektu do porządku obrad sesji rady (co do zasady rada jest obowiązana rozpatrzyć projekt na najbliższej lub kolejnej sesji – § 53 ust. 6 Statutu).

Odnosnie do kwestii zwołania IV sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie, której przedmiotem uczyniono zasadnicze dla prowadzenia gospodarki finansowej gminy sprawy podjęcia uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej (przy czym rozpatrzenie tych uchwał umiejscowiono w porządku obrad przed powołaniem dwóch stałych komisji Rady) Kolegium Izby zauważa, że zawiadomienie o sesji odbytej 31 grudnia 2014 r. zostało sporządzone przez przewodniczącego Rady i dostarczone radnym w dniu poprzednim – 30 grudnia. Sesja ta (jak wynika z zawiadomienia, w którym przywołano art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) była sesją zwyczajną w rozumieniu § 22 ust. 1 – 3 Statutu Gminy.

W tym kontekście przywołania wymaga przepis § 23 ust. 4 Statutu Gminy, według którego „O terminie, miejscu i porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad z wyłączeniem sesji zwoływanych w okolicznościach podanych w art. 20 ustawy”. Kolegium Izby uznaje, że cytowany przepis ma zastosowanie do zwoływania sesji zwyczajnych Rady Miejskiej – mimo niewłaściwego odesłania do całego art. 20 ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś do art. 20 ust. 3 tej ustawy, jak to ma miejsce w § 22 ust. 4 Statutu Gminy traktującym o zwoływaniu sesji nadzwyczajnych – oraz podkreśla, że zwołanie sesji na dzień 31 grudnia odbyło się bez poszanowania postanowień Statutu Gminy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2012 r. (I OSK 2296/11) „...statut jest aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju gminy. Jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i tryb pracy jej organów (art. 22 ust. 1). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania Gminy (...) (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP)”.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji rozstrzygnięcia.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.



Przewodniczący Kolegium

Srocki

Stanisław Srocki

Otrzymuje:

Rada Miejska
w Nowogrodzie

Do wiadomości:

- P. Tadeusz Góralczyk, Radny Gminy Nowogród;
- P. Marzenna Parzych, Radna Gminy Nowogród;
- P. Urszula Parzych, Radna Gminy Nowogród.