

GMINA NOWOGROD
ul. Wolności 1
27-100 Nowogród
tel. 12 741 10 00
fax 12 741 10 01
www.nowogród.pl

114 412- 2015
has 907

[Signature]

UCHWAŁA Nr 703/15
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 Kubylis
Anna Ostrowska
Aleksander Piszczatowski
Dariusz Renczyński
Joanna Salachna
Marcin Tyniewicki
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 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/10/14 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie „projektu wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowogród na lata 2015-2023”

p o s t a n a w i a :

- uznać, że powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 230 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) – i w związku z tym stwierdzić nieważność tej uchwały.

U z a s a d n i e

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Nr IV/10/14 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie „projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowogród na lata 2015-2023” Rada Miejska w Nowogrodzie wskazała „art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) 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 Wieloletniej Prognozy Finansowej

Gminy Nowogród przedłożony Zarządzeniem Burmistrza Nowogrodu nr 57/14 z dnia 14 listopada 2014 r.” (§ 1) oraz „Zobowiązać Burmistrza Nowogrodu do przedłożenia poprawionego projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowogród na lata 2015-2023 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 podjęcie uchwały z naruszeniem regulacji ustawy o finansach publicznych w kwestii podejmowania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w piśmie tym Izba Obrachunkowa poinformowała Radę Miejską, iż w sprawie uchwały (a także uchwały Nr IV/9/14 w sprawie projektu budżetu Gminy Nowogród na 2015 r.) 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, naruszenia wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego gminy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej i jej zmiany oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, 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 Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowogród na lata 2015-2023” 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 ust. 4” ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 238, 239 oraz 270 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga, że żaden z przywołanych artykułów ustaw nie odnosi się do materii uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ust. 4 art. 18 ustawy o samorządzie gminnym istniał tylko w pierwotnie uchwalonym brzmieniu tej ustawy, art. 238 i 239 ustawy o finansach publicznych dotyczą materii podejmowania uchwały budżetowej, zaś jej art. 270 reguluje tryb zatwierdzania sprawozdania

finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Niezależnie od tego Kolegium Izby stwierdza, że obowiązujące regulacje prawne odnoszące się do wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, zasadniczo zawarte w ustawie o finansach publicznych, nie dają Radzie Miejskiej podstaw do podjęcia uchwały o odrzuceniu projektu wieloletniej prognozy finansowej i zobowiązania organu wykonawczego do przedłożenia „poprawionego projektu” w wyznaczonym terminie. Jak bowiem stanowi art. 230 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych: inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego (w gminie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta); projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej (celem zaopiniowania) oraz organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z art. 230 ust. 6 ustawy, uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową, przy czym według art. 229 ustawy wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Z przywołanych przepisów wyraźnie wynika, że wyłączna kompetencja do sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz wystąpienie z inicjatywą uchwałodawczą w tej sprawie przynależy organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Nadto projekt takiej uchwały winien być przedłożony wraz z projektem uchwały budżetowej, a zatem w zakresie określonym przez art. 238 ust. 1 *in fine* ustawy terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zdaniem Kolegium Izby dokonane przez Radę Miejską w Nowogrodzie odrzucenie projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nastąpiło z naruszeniem wyłącznej kompetencji Burmistrza w procedurze podejmowania tej uchwały. Rada nie jest bowiem uprawniona do wyznaczania pozaustawowego terminu, w którym organ wykonawczy po raz drugi ma wykonać inicjatywę uchwałodawczą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedkładając projekt „poprawiony”. 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 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej 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 uchwałę 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 zaledwie 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.” (rozparzenie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy nie zostało wyraźnie wskazane w proponowanym zawiadomieniu porządku obrad). W braku protokołu z obrad tej sesji Rady Miejskiej Kolegium Izby nie może w sposób szczegółowy rozpatrywać podnoszonych przez grupę radnych zarzutów w sprawach proceduralnych. Jednakże w związku z badaną uchwałą Kolegium Izby zwraca uwagę na kilka zasadniczych kwestii wynikających ze Statutu Gminy Nowogród dotyczących procedowania nad projektami uchwał. Przede wszystkim, zgodnie z § 52 ust. 1 Statutu, uchwały, jako przejaw rozstrzygnięcia 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, kończąca 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).

Oдноśnie 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

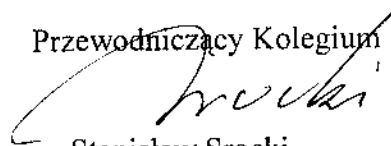
miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania Gminy (...) (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP)".

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



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.