

UCHWAŁA NR XXVI.210.K.2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 24 września 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XII/99/2019 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy – Miasta Darłowo za I półrocze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność § 2 uchwały Nr XII/99/2019 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy – Miasta Darłowo za I półrocze, z uwagi na podjęcie uchwały z naruszeniem art. 266 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XII/99/2019 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy – Miasta Darłowo za I półrocze, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 2 września 2019 r., wydana została na podstawie art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy określenia zakresu danych, które organ wykonawczy przedkłada organowi stanowiącemu tytułem wykonania budżetu za I półrocze danego roku. Tym samym w celu kontroli wykonywania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego budżetu organ stanowiący określa w drodze uchwały dane, które są mu do tego niezbędne. Biorąc powyższe pod uwagę badana uchwała służąc kontroli wykonania budżetu, zdaniem Kolegium Izby jej treść wypełnia zakres spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z treścią przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.). W drodze § 2 uchwały organ stanowiący określił zakres informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej (dalej WPF), jakie należy przedstawić celem zapoznania z kształtowaniem się wartości

określonych w WPF na koniec I półrocza roku budżetowego. Wskazać w tym miejscu należy, iż zgodnie z art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowiącym podstawę badanej uchwały, organ stanowiący obowiązany jest określić zakres i formę informacji o przebiegu wykonania WPF. Rada Miejska w Darłowie w części dotyczącej informacji o przebiegu WPF nie określiła formy informacji, naruszając wskazany przepis ustawy. Jednocześnie określony przez organ stanowiący zakres informacji został ograniczony do przedstawienia wyniku budżetu, wielkości zadłużenia, przychodów i rozchodów oraz przebiegu realizacji przedsięwzięć. Powyższe odnosi się jedynie do roku budżetowego, co w korelacji z zakresem danych prezentowanych w WPF może uniemożliwiać przedstawienie radnym rzeczywistego obrazu kształtowania się WPF na koniec I półrocza roku budżetowego. Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi zastosowane w treści § 2 wyrażenie „(...) zawierać w szczególności”, który przez nielogiczne sformułowanie utrudnia prawidłową interpretację przepisu adresowanego do organu wykonawczego Miasta Darłowa.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Darłowie pismem z dnia 12 września br. (znak: K.0010.429.DC.2019). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 24 września 2019 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 września br. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel organów Miasta Darłowo. W związku z tym rozstrzygnięcie zapadło bez udziału strony.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XII/99/2019 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy – Miasta Darłowo za I półrocze, w zakresie § 2 dotyczącego zakresu danych, które powinna zawierać informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności.

W drodze uchwały Nr XII/99/2019 Rada Miejska w Darłowie określiła zakres i formę informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta, o którym mowa w art. 266 ustawy o finansach publicznych. W § 2 organ stanowiący wskazał zakres danych, które mają zostać przedstawione w informacji o kształtowaniu się WPF Miasta Darłowo. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z przepisem upoważniającym, organ stanowiący zobligowany jest do określenia zakresu i formy informacji. A zatem oprócz wymienienia danych, które w informacji mają zostać przedstawione, Rada obowiązana była do określenia formy przedstawienia danych, tj. np. opisowej, tabelarycznej, liczbowej. Wobec braku określenia formy informacji o kształtowaniu się WPF, organ nadzoru stwierdził,

że organ stanowiący Miasta Darłowo nie wypełnił dyspozycji określonej przepisem upoważniającym.

Odnosząc się zaś do uchwalonego w drodze § 2 zakresu informacji o kształtowaniu się WPF, wskazać należy, iż w świetle danych zawartych w WPF jest on cząstkowy. Organ stanowiący w omawianej jednostce redakcyjnej uchwały postanowił, że informacja o kształtowaniu się WPF powinna zawierać w szczególności informację o: wyniku budżetu, wielkości zadłużenia, przychodach i rozchodach budżetu oraz przebiegu realizacji przedsięwzięć określonych w WPF. Zauważyć należy, że zastosowana redakcja ww. przepisu wskazuje, że w informacji o kształtowaniu się WPF, który opracowywany jest minimum na 4 lata (art. 227 ust. 1), informację o wyniku oraz przychodach i rozchodach, przedstawia się jedynie w odniesieniu do roku budżetowego. Świadczy o tym zastosowany zwrot „budżetu”. Jednocześnie ustawodawca, w drodze art. 226 ustawy o finansach publicznych, postanowił że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;
- 7) relacje, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji;
- 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Wobec powyższego zakres danych zawartych w WPF jest zdecydowanie szerszy od zakresu informacji o kształtowaniu się WPF za I półrocze, które organ stanowiący zdecydował się przedstawić. W ocenie Kolegium szątkowy zakres danych przedstawiony w omawianej informacji nie pozwoli organowi stanowiącemu należycie przeanalizować wykonanie WPF w I półroczu roku budżetowego. Co więcej, w świetle art. 232 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zmian w WPF, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. A zatem w trakcie roku budżetowego zarząd może dokonywać wielu zmian WPF, a informacja półroczna stanowi dobry moment, aby prognozę uwzględniającą wszelkie wprowadzone zmiany w trakcie półrocza przedstawić. Kwestia ta jest szczególnie

istotna w odniesieniu do indywidualnego wskaźnika zaciągania zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru wyznaczony zakres informacji o kształtowaniu się WPF za pomocą § 2 badanej uchwały, nie pozwala określić rzeczywistego wykonania i realizacji prognozy wieloletniej.

Zastosowane w omawianym przepisie wyrażenie „w szczególności”, w kontekście pozostałych wyrażeń składowych przepisu § 2 nie pozwala na dokonanie prawidłowej i logicznej interpretacji. Nie jest wiadome czy powyższe wyrażenie ma stanowić o otwartym katalogu informacji, czy o szczególności określonych danych. Tym samym redakcja przepisu narusza § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), ponieważ redakcja przepisu nie została dokonana w sposób zrozumiały, co może budzić wątpliwości w zakresie zawartych w nich norm oddających należycie intencje prawodawcy.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że w drodze badanego aktu prawnego dokonano derogowania z systemu prawnego uchwały NR XL/408/10 w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy – Miasto Darłowo za I półrocze, natomiast zachowano w mocy uchwałę Nr XLIX/421/10 w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania planu finansowego instytucji kultury za I półrocze, czym naruszono § 4 w zw. z § 143 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Biorąc pod uwagę ogólne zasady interpretacji aktów prawnych, przy dokonywaniu wykładni uchwały Nr XII/99/2019 uznać należy, iż przepisy nowe zastępują przepisy dotychczasowe. Organ nadzoru wyraża jednak przekonanie, iż zasadne będzie uchycenie uchwały zmienionej, tak by zapewnić ład i porządek w systemie aktów prawa miejscowego Miasta Darłowo.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby doszło do przekonania, że określenie zakresu informacji o kształtowaniu się WPF w drodze § 2 badanej uchwały, wobec braku określenia formy przedstawienia informacji oraz przedstawionego zakresu danych nie wypełnia dyspozycji określonej art. 266 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co czyni zredagowane przepisy obarczone wadą nieważności.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
Bogusław Staszewski