



Uchwała Nr 265/XXVI/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach
z dnia 17 listopada 2022r.

w sprawie uchwały Nr I/7/22 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "Międzygminny Dom Pomocy Społecznej" z dnia 28 września 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr I/7/22 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze z dnia 28 września 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej w Kobiórze” **w części dotyczącej § 1 ust 1 i 2** z powodu istotnego naruszenia art. 234 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie uregulowań dotyczących trybu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, czym przekroczono kompetencje ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr I/7/22 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze z dnia 28 września 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały

budżetowej Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej w Kobiórze” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 27 października 2022 r.

W dniu 2 listopada 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, podlega nadzorowi Izby i wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 17 listopada 2022 roku. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie posiedzenia powiadomiono organy Związku z pouczeniem, że mają prawo w nim uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu uczestniczył przedstawiciel Związku Międzygminnego.

Badając przedłożoną uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W badanej uchwale Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze postanowiło w § 1 odpowiednio:

- „1. Zarząd Związku przystępując do opracowania projektu planu finansowego na rok następny, do dnia 30 września określa podstawowe parametry przyjęte do prac nad projektem planu finansowego (proponowaną wysokość składki członkowskiej, procentowy wskaźnik wzrostu wydatków, planowane wydatki na inwestycje, wynagrodzenia, wysokość rezerw)*
- 2. Główny księgowy Związku w oparciu o parametry przyjęte przez Zarząd Związku oraz uwzględniając zaciągnięte przez Związek zobowiązania opracowuje zbiorcze zestawienie prognozowanych dochodów i wydatków w terminie do dnia 15 października poprzedzającego rok budżetowy”.*

W związku z wątpliwościami odnoszącymi się do wskazanych wyżej zapisów do organów Związku skierowane pisemne zapytanie o przyczyny uregulowania w uchwale etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu, tj. określenia w §1 uchwały terminów: określenia

parametrów przyjętych do prac nad projektem planu finansowego i opracowania zbiorczego zestawienia prognozowanych dochodów i wydatków. W pisemnych wyjaśnieniach z 10 listopada 2022 r. Przewodniczący Zarządu Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze wyjaśnił, że: „(...)uregulowanie przedmiotowych terminów w treści uchwały wypełnia dyspozycję art. 234 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., 1634 z późn. zm.) tj. określenia terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej.

Nadto podnoszę, iż zgodnie ze stanowiskiem doktryny, w „uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej mogą znaleźć się nie tylko postanowienia dotyczące trybu prac nad tym projektem w organie stanowiącym j.s.t., ale również postanowienia regulujące zagadnienia odnoszące się do prac związanych ze sporządzeniem i przedłożeniem projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy. (...) Organ stanowiący j.s.t. może nałożyć na zarząd obowiązek określenia rodzajów i formy materiałów planistycznych niezbędnych do sporządzenia projektu uchwały budżetowej, które powinny być przygotowane przez podmioty uczestniczące w pierwszym etapie procedury budżetowej związanym z opracowaniem projektu budżetu” – tak: K Sawicka (w:) Ustawa o finansach publicznych . Komentarz red. Z. Ofiarski, LEX/el 2021, art. 234. (...)”

Przedstawiciel Związku obecny na posiedzeniu Kolegium Izby podtrzymał złożone wyjaśnienia.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze zwróciło uwagę, że w świetle art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku 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.

Z przytoczonego przepisu wynika więc, że uchwała podejmowana na tej podstawie ma regulować tryb prac nad projektem uchwały budżetowej tj. prac, które rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, w tym wypadku przez Zarząd Związku Międzygminnego. Brak jest w ocenie Kolegium podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący Związku w przedmiotowym trybie etapu prac

poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, w tym określenia obowiązków Głównego księgowego. Ustalenie obowiązków służbowych pracowników należy, zdaniem Kolegium, do uprawnień Przewodniczącego Zarządu Związku. Z tego powodu należało uznać, że postanowienia § 1 badanej uchwały w istotny sposób naruszają art. 234 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby zwraca również uwagę na brzmienie art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (tut. Zarządowi Związku). Wskazany przepis stanowi wyraz podziału kompetencji obu Związku - na zasadzie wyłączności kompetencji każdego z organów - w procesie tworzenia budżetu. Konsekwencją tego jest podział procedury tworzenia budżetu na fazę opracowania projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy oraz na fazę rozpatrzenia projektu tej uchwały przez organ stanowiący. A zatem Zgromadzenie Związku Międzygminnego nie było uprawnione do uchwalenia uregulowań dotyczących trybu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej Związku, w tym obowiązków Głównego księgowego w zakresie przygotowania materiałów do opracowania projektu uchwały budżetowej. Uchwalając takie postanowienia Zgromadzenie Związku naruszyło wyłączną kompetencję Zarządu Związku w tym zakresie.

Kolegium Izby nie zgodziło się ze stanowiskiem przedstawionym przez Przewodniczącego Zarządu Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze i stwierdziło ponadto, że przedstawione stanowisko doktryny nie uzasadnia w żaden sposób możliwości regulowania przez organ stanowiący trybu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, odnosi się bowiem tylko do możliwości określenia zakresu i formy materiałów, które mają być dołączone do takiego projektu, a nie terminów w jakim mają być one sporządzone.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, 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, stwierdziło nieważność uchwały Nr I/7/22 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze z dnia 28 września 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej w Kobiórze” **w części dotyczącej § 1 ust. 1 i 2** z powodu istotnego naruszenia art. 234 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie uregulowań dotyczących trybu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, czym przekroczono kompetencje ustawowe.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **w terminie trzydziestu dni** od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej