

UCHWAŁA NR.....
RADY MIEJSKIEJ W SZUBINIE

z dnia 27.11.2017 r.

~ Projekt ~
z dn. 16.11.2017.

w sprawie zmiany uchwały nr LI/405/10 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Szubin, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) oraz art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. W uchwale nr LI/405/10 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Szubin, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu wprowadza się następujące zmiany:

1. w § 9 ust. 3 dodaje się po zdaniu pierwszym zdanie drugie w brzmieniu:

„Autopoprawki Burmistrza do projektu uchwały budżetowej oraz złożone przez komisje stałe Rady Miejskiej w Szubinie wnioski o korektę projektu uchwały budżetowej, nieuwzględnione przez Burmistrza w autopoprawkach do projektu budżetu, podlegają odrębnej dyskusji i głosowaniu na sesji, na której będzie głosowana uchwała budżetowa.”

2. § 12 otrzymuje brzmienie:

„Porządek obrad sesji budżetowej powinien obejmować:

- 1) odczytanie projektu uchwały budżetowej,
- 2) odczytanie opinii poszczególnych komisji Rady Miejskiej w Szubinie,

- 3) odczytanie opinii w sprawie projektu budżetu przedstawionej przez przewodniczącego Komisji Budżetu, Finansów i Rozwoju Gospodarczego,
- 4) odczytanie opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej oraz o prognozie długu,
- 5) dyskusję nad projektem uchwały budżetowej,
- 6) przedstawienie autopoprawek Burmistrza,
- 7) dyskusję i głosowanie nad autopoprawkami Burmistrza,
- 8) przedstawienie propozycji poprawek zgłoszonych przez komisje stałe Rady Miejskiej w Szubinie, nieuwzględnionych przez Burmistrza w autopoprawkach do projektu budżetu,
- 9) dyskusję i głosowanie nad propozycjami poprawek zgłoszonych przez komisje stałe Rady Miejskiej w Szubinie, nieuwzględnionych przez Burmistrza w autopoprawkach do projektu budżetu,
- 10) głosowanie nad uchwałą budżetową.”

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi.

§ 3. 1. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

2. Uchwała podlega ogłoszeniu na tablicy w Urzędzie Miejskim w Szubinie i w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Szubin.

UZASADNIENIE

Uchwała nr LI/405/10 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Szubin, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu w obecnym brzmieniu daje Burmistrzowi Szubina możliwość zgłaszania autopoprawek do projektu uchwały budżetowej po dniu 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, które nie są przedmiotem dyskusji na sesji budżetowej i nie podlegają odrębnemu głosowaniu

na tej sesji. Przepis § 9 ust. 3 stanowi, iż: „Rozpatrzenie przez Burmistrza opinii do projektu budżetu oraz wniosków o dokonanie korekt złożonych przez stałe komisje Rady Miejskiej w Szubinie, udzielenie komisjom wyjaśnień oraz wniesienie ewentualnej autopoprawki do projektu budżetu następuje w terminie do dnia 15 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.” Jednocześnie porządek obrad sesji budżetowej nie obejmuje przedstawienia autopoprawek Burmistrza oraz dyskusji i głosowania nad autopoprawkami Burmistrza. Takie rozwiązanie jest niezgodne z przepisami ustawowymi. Ustawodawca, określając procedurę uchwalania budżetu, ustalił kompetencje organu stanowiącego i wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przygotowanie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast w myśl art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwalanie budżetu gminy stanowi wyłączną kompetencję rady gminy. Zatem w procesie tworzenia budżetu gminy uczestniczą oba organy gminy - stanowiący i wykonawczy - na zasadzie wyłączności posiadanych kompetencji każdego z organów. Konsekwencją tego jest podział procedury tworzenia budżetu na fazę opracowania projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy oraz na fazę rozpatrzenia projektu budżetu przez organ stanowiący. Z chwilą przedłożenia przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu (czyli od dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy) dalsze prace nad projektem uchwały budżetowej prowadzone są przez organ stanowiący. Jakikolwiek poprawki do projektu uchwały budżetowej winny być więc przedstawione organowi stanowiącemu w celu ewentualnego skorygowania przez ten organ projektu uchwały budżetowej. Niedopuszczalne jest wprowadzanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) autopoprawek do przedłożonego radzie gminy projektu uchwały budżetowej, które nie są poddane pod dyskusję i głosowanie w radzie gminy, albowiem takie rozwiązanie oznacza naruszenie ustawowych kompetencji obu organów w procedurze uchwalania budżetu (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2009 r., V SA/Wa 763/09). Istniejący stan rzeczy oznacza, iż Burmistrz Szubina może wprowadzać autopoprawki do przedłożonego radzie gminy projektu uchwały budżetowej, które mogą nie znajdować akceptacji większości radnych, co godzi w ustawowe kompetencje rady gminy w procedurze uchwalania budżetu. Celem doprowadzenia przepisów uchwały nr LI/405/10 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Szubin, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu do stanu zgodności

z powszechnie obowiązującymi przepisami, a tym samym celem zapewniania większego udziału rady gminy w pracach nad budżetem, postuluje się uwzględnienie w porządku obrad sesji budżetowej takich punktów jak: przedstawienie autopoprawek Burmistrza oraz dyskusja i głosowanie nad autopoprawkami Burmistrza. Zasadę poddawania autopoprawek Burmistrza Szubina pod dyskusję i odrębne głosowania na sesji budżetowej wyraża również przepis § 9 ust. 3 uchwały nr LI/405/10 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Szubin, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu w brzmieniu postulowanym przez projektodawców.

Ponadto zwiększenie udziału radnych w pracach nad budżetem winno nastąpić poprzez poddawanie pod dyskusję na sesji budżetowej złożonych przez komisje stałe Rady Miejskiej w Szubinie wniosków o korektę projektu uchwały budżetowej, nieuwzględnionych przez Burmistrza w autopoprawkach do projektu budżetu, oraz przeprowadzanie odrębnych głosowań nad takimi propozycjami poprawek. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma możliwości przeprowadzenia na sesji budżetowej dyskusji nad przedmiotowymi propozycjami poprawek i poddania ich pod głosowanie. Powyższe oznacza, że radni nie posiadają żadnej możliwości przeforsowania własnych propozycji poprawek do projektu uchwały budżetowej, w sytuacji, gdy propozycje te nie zyskały akceptacji Burmistrza.

Ogólnie rzecz biorąc proponowane zmiany zwiększają udział i uprawnienia radnych w zakresie konstruowania budżetu gminy, stwarzając możliwość uwzględnienia w budżecie gminy wydatków postulowanych przez poszczególnych radnych, a nieznajdujących akceptacji Burmistrza. Postulowane zmiany mają również na celu zapewnienie zgodności przepisów uchwały nr LI/405/10 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Szubin, szczegółowości projektu budżetu oraz rodzajów materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu z przepisami powszechnie obowiązującymi. Zaproponowany porządek sesji budżetowej jest zgodny z rozwiązaniami postulowanymi przez regionalne izby obrachunkowe oraz powszechnie praktykowanymi w innych gminach.

Wyjaśnić ponadto należy, że w świetle obowiązujących przepisów oraz aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych nie ulega wątpliwości, iż rada gminy, tj. zarówno komisje rady gminy, jak i poszczególni radni, uprawnieni są do zgłaszania poprawek do przedstawionego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały budżetowej. Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie wyłączają takiej

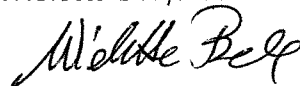
możliwości. Jedyne ograniczenie wprowadza w tym zakresie przepis art. 240 ust. 2 tejże ustawy, zgodnie z którym bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący może dokonać zmian w projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego z zachowaniem wymogów określonych w art. 240 ust. 2 ustawy, tj. pod warunkiem, iż w wyniku tych zmian nie wzrośnie deficyt jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób bowiem odmówić organowi stanowiącemu prawnej możliwości wpływania na treść podejmowanej przez ten organ uchwały budżetowej. Z uwagi na brzmienie art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie ma podstaw do formułowania tezy, że podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący może tylko przyjąć proponowany projekt w całości lub też w całości go odrzucić. Stanowisko takie nie uwzględnia kompetencji uchwałodawczego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i stoi w sprzeczności z brzmieniem zarówno art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak i wskazanego wyżej art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wykładnia literalna ostatniego z wyżej wskazanych przepisów wskazuje, że organ stanowiący nie może bez zgody organu wykonawczego wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej tylko takich zmian, które powodowałyby zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący może zatem ustalić dochody i wydatki budżetu w innej wysokości, niż to przewiduje projekt organu wykonawczego, może również dokonać przesunięć wydatków na poszczególne zadania, czy też wykreować nowe zadania nieujęte w przedłożonym projekcie (por. np. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 366; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2011 r., II GSK 224/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2014 r., I SA/OI 441/14).

Inicjatorami uchwały są radni: Marek Kornalewicz, Wioletta Borys-Stachowiak oraz Roman Danielewski.

Marek Kornalewicz



Wioletta Borys-Stachowiak



Roman Danielewski

