

Uchwała Nr 75/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 29 września 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIX/415/10 Rady Miejskiej
w Środzie Śląskiej z dnia 25 sierpnia 2010 roku w sprawie trybu prac nad
projektem uchwały budżetowej Gminy Środa Śląska

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLIX/415/10 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 25 sierpnia 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Środa Śląska, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIX/415/10 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 25 sierpnia 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Środa Śląska wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 września 2010 roku.

Regulacje zawarte w przedmiotowej uchwale w sposób istotny naruszają postanowienia art. 234 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp). Przepis ten stanowi ustawową delegację dla podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W oparciu o ww. upoważnienie nie można zatem regulować kwestii nie mieszczących się w tym pojęciu. Przedmiotowa uchwała Rady Gminy w Środzie Śląskiej nie powinna zatem zawierać postanowień, ujętych w §2 ust. 1-3, 5-14. Nie regulują one bowiem trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, ani nie wskazują na wyraźnie przyjętą przez organ stanowiący szczegółowość projektu budżetu. W przepisach uchwały, w odniesieniu do szczegółowości odtworzono jedynie przepisy ufp, a więc nie wyrażono w sposób niebudzący wątpliwości woli organu stanowiącego co do szczegółowości projektu budżetu, tym samym nie wypełniono dyspozycji art. 234 pkt 1 ufp, z którego wynika, że w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały organ stanowiący określa wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzając ww. regulacje naruszono ponadto zasady techniki legislacyjnej. Wskazane unormowania są bowiem powtórzeniem odpowiednich regulacji przepisów art. 211 ust. 5, art. 212 ust. 1 i 2, art. 214, 215, 223 ust. 1, art. 214, art. 235 ust. 1 i 2, art. 236 ust. 1, 2, 3,4, art. 237 ufp. Przedmiotowa uchwała jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, jako że zakres jej regulacji dotyczy podmiotów organizacyjnie podległych organowi, który wydaje ten akt. Do aktów tego rodzaju mają natomiast zastosowanie zasady techniki prawodawczej określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 137 zasad techniki prawodawczej, zamieszczonym w dziale IV Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) – w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych

umów międzynarodowych i rozporządzeń. W świetle tej regulacji zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko zajął też w jednym z wyroków WSA we Wrocławiu (wyrok WSA z 20 października 2004 roku, IV S.A./Wr 5050/04, OwSS 2005, nr 1, poz. 12), który sformułował tezę, że przepisy wewnątrznie obowiązujące zawierające powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących naruszają nie tylko §137 Zasad techniki prawodawczej, ale przede wszystkim art. 87 Konstytucji RP, a organy kontrolujące dany rodzaj aktu powinny w takiej sytuacji stwierdzić nieważność tej części aktu, która zawiera takie powtórzenia.

Ponadto wskazać należy, że w §2 ust. 4 pkt 2 uchwały ustalono obligatoryjnie, że projekt uchwały określa środki wyodrębnione do dyspozycji sołectw (fundusz sołecki). Wskazać w tym miejscu należy, że stosownie do treści art. 1 ust. 1 ustawy z 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.) rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. Wyodrębnienie tego rodzaju środków będzie więc każdorazowo zależało od wcześniej wyrażonej zgody Rady. Z góry wprowadzona obligatoryjność wyodrębnienia tych środków w świetle powyższego jest więc nieuzasadniona.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że przepisy §4 ust. 1, §5 ust. 1 i 2, §7 ust. 1 uchwały są sformułowane niepoprawnie w kontekście regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych.

W §4 ust. 1 ustalono, że „Burmistrz na podstawie materiałów przygotowanych przez Skarbnika opracowuje w terminie do dnia 15 listopada każdego roku projekt budżetu”, tymczasem z art. 238 ust. 1 ufp wynika, że w tym terminie sporządza się "projekt uchwały budżetowej",

W §5 ust. 1 i 2 ustalono, że "projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz materiałami informacyjnymi Burmistrz przedkłada Radzie Miejskiej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W terminie o którym mowa w ust. 1 Burmistrz przedkłada Regionalnej Izbie Obrachunkowej projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz materiałami informacyjnymi". Podobnie w §7 ust. 1 uchwały ustalono, że "Przewodniczący Rady Miejskiej niezwłocznie przesyła projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz materiałami informacyjnymi do zaopiniowania stałym komisjom Rady". Ustawa o finansach publicznych nie posługuje się pojęciem "objaśnienia". Z art. 238 ust. 2 pkt 1 i 2 ufp wynika, że wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej uzasadnienie do projektu oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 ufp.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Środzie Śląskiej przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski