

Uchwała Nr 96/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 10 listopada 2010 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Krośnice
nr XXXVI/248/2010 z 12 października 2010 roku w sprawie trybu prac nad
projektem uchwały budżetowej**

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

§ 1.

Stwierdza się nieważność następujących postanowień uchwały Rady Gminy Krośnice nr XXXVI/248/2010 z 12 października 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

- 1) pkt 1 lit. "a, b, c, d, e, f, g, i" załącznika nr 2 do uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w związku z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908),
- 2) pkt 1 lit. "j" załącznika nr 2 do uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 233 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 212 ust. 2, art. 258 oraz art. 264 ust. 3 powołanej ustawy finansach publicznych.
- 3) pkt 13 i 14 załącznika nr 1 do uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 240 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Krośnice nr XXXVI/248/2010 z 12 października 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 18 października 2010 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały podano błędnie art. 53 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1592 ze zm.) - przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie mogą bowiem stanowić podstawy podejmowania działań przez gminę, a ponadto art. 234 powołanej ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Rada Gminy określając szczegółowość projektu uchwały budżetowej ustaliła w pkt 1 lit. "a, b, c, d, e, f, g, i" załącznika nr 2 do uchwały treść projektu uchwały budżetowej, tj. uregulowała kwestie szczegółowe unormowane w ustawie o finansach publicznych: w art. 212 ust. 1 oraz ufp. Unormowania zawarte w załączniku nr 2 do uchwały są ponadto powtórzeniem treści art. 212 ust. 1 ufp.

Uchwała podejmowana przez organ stanowiący na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, jako że zakres jej regulacji dotyczy podmiotów organizacyjnie podległych organowi, który wydaje dany akt. Do aktów tego rodzaju mają natomiast zastosowanie zasady techniki prawodawczej określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej – zamieszczonym w dziale VI 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 (zob. wyrok WSA z dnia 20 października 2004 r., IV SA/Wr 5050/04, OwSS 2005, nr 1, poz. 12), który sformułował tezę, że przepisy wewnętrznie 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 stwierdzić w takiej sytuacji nieważność tej części aktu, która zawiera takie powtórzenie.

W pkt 1 lit "j" załącznika nr 2 do uchwały ustalono również, że "Projekt uchwały budżetowej określa upoważnienie dla Wójta Gminy do:

- dokonywania zmian w budżecie,
- zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych,
- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach mających siedzibę na terenie kraju,
- przekazania niektórych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym gminy".

Z powyższego wynika, że ww. upoważnienia są obligatoryjnym elementem projektu uchwały budżetowej. Kolegium wskazuje, iż ww. elementy uchwały budżetowej, a tym samym jej projektu, mają charakter fakultatywny i mogą być (lecz nie muszą) ujęte w projekcie uchwały budżetowej, co wynika z art. 212 ust. 2, art. 258, art. 264 ust. 3 ufp. Stosownie do treści art. 233 ust. 1 pkt 1 ufp inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. W ramach tej inicjatywy organ wykonawczy w granicach wyznaczonych prawem decyduje o jej kształcie.

Regulacja pkt 13 i 14 załącznika nr 1 w brzmieniu „Wójt Gminy w terminie do 18 dnia przed planowanym terminem sesji budżetowej rozpatruje propozycję zmian, o których mowa w pkt 15 i zleca Skarbnikowi Gminy wprowadzenie ewentualnych korekt do projektu uchwały budżetowej. Projekt uchwały budżetowej po ewentualnych zmianach Wójt Gminy przedkłada Przewodniczącemu Rady Gminy najpóźniej na 14 dni przed planowanym terminem sesji budżetowej” jest niezgodna z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Z treści art. 238 ust. 1 ufp wynika, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, projekt ten jest podstawą gospodarki finansowej (art. 240 ust. 1 ufp). A zatem tylko tak przedstawiony projekt może stanowić podstawę gospodarki finansowej w przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie ustawowym, a nie zmieniony projekt uwzględniający wnoszone przez organ wykonawczy poprawki. W świetle wskazanych przepisów nie ma podstaw prawnych do dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej przekazanym organowi stanowiącemu. Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski organu stanowiącego, w szczególności jego komisji, powinny być głosowane w trakcie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej. Po przeprowadzonym głosowaniu powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej uwzględniającego przyjęte poprawki.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Krośnice 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 daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski