

Uchwała Nr 99/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 24 listopada 2010 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Malczyce
nr LVII/227/2010 z 26 października 2010 roku w sprawie procedury
uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów
informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 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 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność następujących postanowień uchwały Rady Gminy Malczyce nr LVII/227/2010 z 26 października 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu: 1) § 3 ust. 3 pkt 2 lit a uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), 2) § 3 ust. 3 pkt 2 lit b, d uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 233 pkt 1 w związku z art. 212 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, 3) § 3 ust. 3 pkt 2 lit c uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 233 pkt 1 w związku z art. 258 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, 4) § 3 ust. 4 pkt 2 uchwały wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy o finansach publicznych, 5) § 3 ust. 3 pkt 4, 5, ust. 4 pkt 1, 3, 4, ust. 5 uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy o finansach publicznych 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

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Malczyce nr LVII/227/2010 z 26 października 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 listopada 2010 roku. Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a ponadto art. 234 powołanej ustawy o finansach publicznych (dalej ufp).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

I.

W § 3 ust. 3 pkt 2 lit a badanej uchwały Rada Gminy Malczyce ustaliła, że "Projekt uchwały budżetowej zawiera upoważnienie dla Wójta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym". Z art. 228 ust. 1 pkt 2 ufp wynika, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok

budżetowy. Wskazanie w treści badanej uchwały, że przedmiotowe upoważnienie jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej w sposób istotny narusza więc treść art. 228 ust. 1 pkt 2 ufp, który ewentualne upoważnienie w wyżej wskazanym zakresie wiąże z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

II.

W § 3 ust. 3 pkt 2 lit b, c, d badanej uchwały ustalono, że:

"Projekt uchwały budżetowej zawiera upoważnienie dla Wójta do zaciągania zobowiązań:

b) na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu, c) dokonywania w wydatkach budżetowych przeniesień między rozdziałami i paragrafami w ramach działów klasyfikacji budżetowej, w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, z wyłączeniem wydatków na realizację inwestycji oraz programów objętych dofinansowaniem ze środków UE, d) na pokrycie występującego planowanego deficytu". 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 ufp. Stosownie do treści art. 233 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 jego kształcie.

III.

W § 3 ust. 4 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że "projekt uchwały budżetowej może zawierać upoważnienie dla Wójta do dokonywania zmian w budżecie w zakresie określonym w art. 188 ust. 2 ufp". Powołany w treści uchwały art. 188 ust. 2 ufp stanowi, że dysponent części budżetowej może upoważnić na piśmie instytucję, o której mowa w ust. 1 (instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu), do wydawania zgody na dokonywanie płatności. Jak wynika z powyższej treści ww. upoważnienia nie dotyczy budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ewentualne jego ujęcie w uchwale budżetowej jest więc nieuprawnione.

IV.

Rada Gminy określając szczegółowość projektu uchwały budżetowej ustaliła w § 3 ust. 3 pkt 4, 5, ust. 4 pkt 1, 3, 4 ust. 5 badanej uchwały treść projektu uchwały budżetowej, tj. uregulowała kwestie szczegółowe unormowane w ustawie o finansach publicznych: w art. 212 ust. 2, art. 222 ust. 1 i 3 oraz art. 237 ust. 2 ufp. Wskazane unormowania uchwały są ponadto powtórzeniem treści powołanych przepisów 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.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że postanowienia § 3 ust. 1 uchwały o treści: "Projekt budżetu gminy składa się: 1) z projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem, 2) z załączników" oraz " §1 ust. 9 o treści "Na podstawie przedłożonych projektów planów finansowych złożonych przez kierowników referatów, uwzględniając prognozę dochodów i zestawienie obligatoryjnych wydatków sporządzonych przez Skarbnika Gminy Wójt ustala projekt budżetu w formie projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz załącznikami i przedkłada Radzie Gminy i Regionalnej Izbie Obrachunkowej najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy" sformułowane są niepoprawnie w kontekście regulacji art. 211 ust. 5 ufp oraz art. 238 ust. 2 ufp, z których wynika, że budżet jest częścią składową uchwały budżetowej, a ponadto że wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej: uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234.

Wskazać również należy, że w świetle postanowień art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując przedmiotową uchwałę powinien określić wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które organ wykonawczy przedkłada wraz z projektem uchwały budżetowej. W uchwale Rady Gminy elementów tych nie określono.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Malczyce 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