

Uchwała Nr 110/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 24 listopada 2010 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIII/315/2010 Rady Gminy
w Kondratowicach z 29 października 2010 roku w sprawie trybu prac nad
projektem uchwały budżetowej gminy Kondratowice oraz rodzaju
i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących temu projektowi**

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 r. 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 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały nr LIII/315/2010 Rady Gminy w Kondratowicach z 29 października 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Kondratowice oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących temu projektowi, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy z 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

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr LIII/315/2010 Rady Gminy w Kondratowicach z 29 października 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Kondratowice oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących temu projektowi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 9 listopada 2010 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Regulacje zawarte w przedmiotowej uchwale w sposób istotny naruszają postanowienia art. 234 ustawy o finansach publicznych (dalej upf). 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 Kondratowicach nie powinna zatem zawierać postanowień, ujętych w §4 uchwały. 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, niektóre przepisy upf. Nie wyrażono więc w sposób niebudzący wątpliwości woli organu stanowiącego co do szczegółowości projektu budżetu. Tym samym nie wypełniono dyspozycji art. 234 pkt 1 upf, z którego wynika, że w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały organ stanowiący określa wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przepisy upf odnoszące się do szczegółowości budżetu odtworzono w §4 uchwały w sposób wybiórczy. Z treści art. 235 i art. 236 upf wynika, że organ stanowiący może ustalić tylko szczegółowość większą od tej ustalonej w ustawie. Powołanie w treści uchwały tylko niektórych postanowień art. 235 i art. 236 upf tę

szczegółowość ogranicza. Wprowadzając ww. regulacje naruszono ponadto zasady techniki legislacyjnej. Wskazane unormowania są bowiem powtórzeniem (nieodkładnym) odpowiednich regulacji przepisów art. 235 ust. 1, art. 236 ust. 3 i 4 art. 223 ust. 1, art. 214 pkt 1 i art. 215 ufp oraz art. 26 ust. 4 ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.). 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 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 w takiej sytuacji stwierdzić nieważność tej części aktu, która zawiera takie powtórzenia.

W § 7 uchwały ustalono, że „Wójt gminy po zapoznaniu się z opinią Komisji Budżetu i Gospodarki oraz opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 7 dni przedkłada radzie gminy skorygowany projekt budżetu”. Treść powołanego przepisu w sposób istotny narusza art. 240 ust. 1 ufp, z którego wynika, że do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej, o której mowa w art. 238 ust. 1 ufp, czyli projekt przedstawiony do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zatem tylko ten 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 powołanych przepisów nie ma podstaw prawnych do dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej przekazanym organowi stanowiącemu. Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski komisji Rady powinny być przedstawione w czasie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej, a - następnie po przeprowadzonej dyskusji - głosowane. Po przeprowadzonym głosowaniu powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej uwzględniającego przyjęte poprawki. W tym kontekście zwrócić należy uwagę, na to, że w § 8 uchwały w porządku sesji budżetowej uwzględniono jedynie dyskusję i głosowanie nad wniesionymi poprawkami, nie odniesiono się natomiast do wnioskowanych poprawek, które nie zostały uwzględnione przez Wójta (§ 6 ust. 2 uchwały).

Również w § 9 ust. 2 uchwały powtórzono treść przepisów ufp (art. 240 ust. 1 ufp), a mianowicie ustalono w nim, że "W przypadku nieuchwalenia budżetu przez Radę Gminy przed końcem roku poprzedzającego rok budżetowy, przedstawiony przez Wójta Gminy projekt budżetu stanowi podstawę gospodarki budżetowej gminy - jednak nie dłużej niż do 31 stycznia roku następnego". Podkreślenia wymaga, że powtórzenie przepisu ufp nie jest dokładne, w § 9 ust. 2 uchwały nie sprecyzowano bowiem, który projekt ma stanowić podstawę gospodarki finansowej. Z art. 240 ufp wynika, że podstawę tą stanowi projekt, o którym mowa w art. 238 ust. 1 ufp, tj. przedłożony przez wójta organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Postanowienia § 9 ust. 2 uchwały pozostają więc w sprzeczności z treścią art. 240 ust. 1 ufp, tym

bardziej, że w uchwale przewidziano dwukrotne przedłożenie przez Wójta projektu uchwały budżetowej (§ 7 uchwały).

W § 12 uchwały wskazano, że „Zobowiązuje się Wójta Gminy do podziału kwot dochodów i wydatków ustalonych w uchwale budżetowej jednostki wykonującej budżet gminy wg obowiązującej klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf) w terminie 21 dni od daty uchwalenia budżetu”. Powyższy zapis jest nieprawidłowo sformułowany („uchwała budżetowa jednostki wykonującej budżet”) i niezgodny z art. 249 ufp (przepis ten nie dotyczy prac nad projektem uchwały budżetowej lecz wykonywania budżetu).

W § 1 ust. 3 badanej uchwały ustalono, że „Organizacje pozarządowe, Kościoły z terenu gminy wnioski do budżetu mogą składać do 20 września każdego roku”. Wprowadzone powołanym przepisem ograniczenie podmiotów, które mogą składać wnioski do budżetu do podmiotów z terenu gminy w sposób istotny narusza treść art. 43 ufp, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Zadania gminy (finansowane z budżetu gminy) mogą zatem wykonywać także podmioty spoza jej terenu.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że zapis ust. 1 w § 4 uchwały o treści: „Wójt przygotowuje projekt budżetu gminy na podstawie materiałów sporządzonych zgodnie z § 1 i § 2 oraz ustawą o finansach publicznych i wraz z projektem uchwały budżetowej przedkłada go Radzie Gminy w terminie ustawowym” jest sformułowany niepoprawnie w kontekście regulacji art. 211 ust. 5 ufp, z którego wynika, że budżet jest częścią składową uchwały budżetowej.

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 materiały informacyjne, które organ wykonawczy przedkłada wraz z projektem uchwały budżetowej. W uchwale Rady Gminy wymóg ten nie został spełniony.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Kondratowicach 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