

Uchwała Nr 17/2011
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 2 lutego 2011 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w Czarnym Borze
Nr XLIV/215/2010 z dnia 10 listopada 2010 roku w sprawie określenia trybu
prac nad projektem uchwały budżetowej**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 Rady Gminy w Czarnym Borze Nr XLIV/215/2010 z dnia 10 listopada 2010 roku w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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 w Czarnym Borze Nr XLIV/215/2010 z dnia 10 listopada 2010 roku w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Wałbrzychu w dniu 3 stycznia 2011 r. Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy gminy przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru izby w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwałę przekazano Izbie po upływie 54 dni od dnia jej podjęcia, co stanowi istotne uchybienie wobec wskazanych postanowień ustawy o samorządzie gminnym.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I. W świetle art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej: ufp) uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności:

1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;

3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

W badanej uchwale nie określono wymogów dotyczących uzasadnienia, nie wskazano również materiałów informacyjnych, które Wójt winien przedłożyć Radzie Gminy wraz z projektem uchwały budżetowej. Tym samym nie wypełniono dyspozycji art. 234 pkt 3 ufp, naruszając postanowienia powołanego przepisu w sposób istotny.

II. W § 4 ust. 2 uchwały zawarto regulacje dotyczące projektu uchwały, które w znacznej części stanowią powtórzenie regulacji ustawowych zawartych w ufp. 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 wewnętrzne 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.

Przepis art. 234 ufp stanowi podstawę dla uregulowania przez radę gminy trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, a nie zawartości projektu uchwały budżetowej, która została określona bezpośrednio w przepisach ufp. Stanowiąc o zawartości projektu uchwały budżetowej Rada przekroczyła zatem zakres upoważnień przyznanych jej przez ustawodawcę. Ponadto, powtarzając regulacje ustawowe 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 budżetowej organ stanowiący określa wymaganą szczegółowość projektu budżetu (a nie projektu uchwały budżetowej) jednostki samorządu terytorialnego.

III. W § 3 ust. 3 badanej uchwały sformułowano zasady wprowadzania przez Wójta Gminy zmian w projekcie uchwały budżetowej. Zgodnie z treścią art. 238 ust. 1 ufp zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza oraz 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. Dodać jednak należy, że istnieje możliwość uchwalenia uchwały budżetowej o treści odmiennej od pierwotnie przedstawionego projektu tej uchwały. Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski organu stanowiącego, w szczególności jego komisji, powinny być zgłaszane 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.

IV. Regulacje zawarte w § 7, 8, 9 i 10 nie dotyczą prac nad projektem uchwały budżetowej, a zatem ujęcie ich w badanej uchwale pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 234 ustawy o finansach publicznych.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Czarnym Borze przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Lucyna Hanus