

Uchwała nr 78/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 października 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr IV/28/15 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie zmian budżetu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na 2015 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 99 ust. 1a w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 1 uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr IV/28/15 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie zmian budżetu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na 2015 rok, z powodu nadania bez podstawy prawnej wstecznej mocy obowiązującej.

Uzasadnienie

Uchwała Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr IV/28/15 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie zmian budżetu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na 2015 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — 6 października 2015 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W § 1 pkt 1 uchwały, powołując się na przepisy art. 10 ust. 2, art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 51 w związku z art. 73a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), art. 211–212, art. 220 ust. 1, art. 235–236, art. 237, art. 242 i art. 264 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego zamieściło następującą regulację:

„§ 1. W uchwale Nr III/21/15 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z dnia 22 czerwca 2015 r. sprawie zmian budżetu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na 2015 rok, wprowadza się następujące zmiany: 1) § 4. uchwały otrzymuje brzmienie: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z zastrzeżeniem, że § 1 ust. 2, wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2015 roku, i podlega ogłoszeniu poprzez wywieszenie w siedzibie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”.

Wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały nr IV/28/15 przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o finansach publicznych nie dają podstaw do nadania z dniem 1 października 2015 r. mocy wstecznej § 1 ust. 2 uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr III/21/15 z dnia 22 czerwca 2015 r., tj. mocy obowiązującej od 1 stycznia 2015 roku.

Nadanie mocy wstecznej wskazanemu przepisowi uchwały jest nie tylko działaniem bez podstawy prawnej, ale stanowi naruszenie fundamentalnej zasady polskiego porządku prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — niedziałania prawa wstecz. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta wymaga, by nie stanowić norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm. Zasada ta nie ma wprowadzić charakteru absolutnego, ale jej przełamanie musi być jasno wypowiedziane w ustawie (wyrok NSA z dnia 31 października 2001 r. sygn. akt V SA 3154/00).

W § 1 ust. 2 ww. uchwały nr III/21/15 z dnia 22 czerwca 2015 r. Zgromadzenie Związku dokonało „przesunięć w dochodach bieżących na kwotę 6.800.000 zł, zgodnie z tabelą nr 1”, które polegały na zmniejszeniu planu o podaną kwotę w dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” i zwiększeniu planu w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (w odpowiednich rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej).

Uchwała Zgromadzenia Związku nr III/21/15 z dnia 22 czerwca 2015 r. w § 1 ust. 2 nie zawiera zatem żadnych treści merytorycznych mających charakter zasad, czy też pozytywnych regulacji normatywnych, które mogłyby być stosowane do zdarzeń (stanów faktycznych) zaistniałych w przeszłości, lecz ma charakter zmieniający. Nie można więc uznać, że dopuszczalna jest zmiana klasyfikacji budżetowej planowanych dochodów budżetu z mocą wsteczną. Doprowadziłoby to bowiem do sytuacji, że od 1 stycznia 2015 r. do 22 czerwca 2015 r. uchwała Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr XXVII/125/14 z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie budżetu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na 2015 rok (Dz.Urz.Woj.Doln. z 13 stycznia 2015 r. poz. 141) miała odmienną treść niż miało to wówczas faktycznie miejsce. W konsekwencji prowadziłoby to do naruszenia zasady zaufania do organów państwa oraz zasady pewności co do prawa, zwłaszcza że uchwała nr IV/28/15 z dnia 1 października 2015 r. w sprawie zmian budżetu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na 2015 rok nie została opublikowana w wymienionym publikatorze.

W świetle przepisów art. 239 i 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, możliwe jest nadanie uchwale budżetowej wstecznej mocy obowiązującej od 1 stycznia roku budżetowego i zastąpienie nią projektu budżetu stanowiącego podstawę gospodarki finansowej gminy do dnia jej uchwalenia. Obowiązkiwanie takiej uchwały w całym roku budżetowym rozciąga się również na wprowadzone nią zmiany w stosunku do projektu budżetu gminy (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt II GSK 47/05). W ocenie Kolegium, wskazane przepisy nie mają zastosowania do uchwały zmieniającej budżet (czy uchwałę budżetową), podejmowanej w trakcie wykonywania budżetu, która zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz obowiązuje z dniem podjęcia. Zmiany w planie dochodów, jak i wydatków budżetu mogą obowiązywać tylko na przyszłość z uwagi na fakt, że jest to plan. Akceptacja nadawania mocy wstecznej uchwałom (zarządzeniom) właściwych organów w sprawie zmian w budżecie umożliwiałaby eliminowanie w każdym czasie wszystkich nieprawidłowo dokonanych zmian czy nieprawidłowości, które naruszałyby obowiązujące przepisy prawa w dacie, w której zostały podjęte.

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

Na niniejszą uchwałę Zgromadzeniu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego przysługuje skarga, która 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.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus