

Uchwała nr 41/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 marca 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr XL/193/2017
z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2017 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, 1579 i 1948), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr XL/193/2017 z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2017 rok — wobec podjęcia jej bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Trzebnickiego nr XL/193/2017 z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Trzebnickiego na 2017 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 marca 2017 roku. Do Izby wpłynęło również pismo Zarządu Powiatu Trzebnickiego (z dnia 6 marca 2017 r. znak SP.0711.3.2017.UR) dotyczące okoliczności podjęcia ww. uchwały.

Jako podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, 1579 i 1948) oraz art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.).

Tytuł uchwały i określona w niej podstawa prawna wskazują, że uchwała wprowadza zmiany w budżecie. Z treści uchwały wynika natomiast, że nie jest to uchwała zmieniająca budżet. W § 1 badanej uchwały Rada Powiatu „uchwała [...] dokonać poprawki budżetu Powiatu Trzebnickiego na rok 2017” i „wnioskuje do Zarządu o dokonanie [...] zmian w uchwale budżetowej Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXXV/177/16 z dnia 29 grudnia 2016 r.”. W § 2 uchwały Rada Powiatu zobowiązuje Zarząd do dokonania w uchwale nr XXXV/177/16 zmian określonych w § 1, a także do przygotowania i podpisania stosownych porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w terminie do 17 marca 2017 r. oraz przygotowania całościowej uchwały budżetowej z przegłosowanymi zmianami i przekazania jej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w ustawowym terminie z podpisem Przewodniczącej Rady Powiatu. Należy więc uznać, że jest to uchwała mająca charakter wytycznych kierowanych do organu wykonawczego.

Badając wymienioną uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że została ona podjęta bez podstawy prawnej. Żaden z obowiązujących przepisów — a w szczególności powołane w podstawie prawnej badanej uchwały art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym (zgodnie z którym „do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie budżetu powiatu”) i art. 212 ustawy o finansach publicznych (wyznaczającym zakres obligatoryjnych elementów uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego) — nie stanowi delegacji dla organu stanowiącego do uchwalania wytycznych i obowiązków, jakie powinien uwzględnić organ wykonawczy w zakresie dokonania „poprawki” uchwały budżetowej, jak również określenia terminu przygotowania i podpisania stosownych porozumień, przygotowania uchwały z przegłosowanymi zmianami i przekazania jej z podpisem przewodniczącej do regionalnej izby obrachunkowej.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności, przejawia się podjęciem uchwały przez niewłaściwy organ, brakiem podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędnym zastosowaniem przepisu prawnego będącego

podstawą podjęcia uchwały, czy naruszeniem procedury podjęcia uchwały (vide: wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Go 878/14).

Bezspornie samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i realizuje istotną część przysługujących mu w ramach ustaw zadań publicznych, które wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). To jednak nie oznacza, że samorząd może działać poza granicami prawa (por. art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała, która nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym, nie może zatem stanowić źródła obowiązującego prawa (vide: wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r. sygn. akt II OSK 205/13).

Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają szeroki i konstytucyjnie zagwarantowany oraz sądowo chroniony zakres samodzielności, to jednak mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień. W sferze prawa publicznego nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Kolegium Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 233 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej i jej zmian przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Trzebnickiego 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 dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus