

Uchwała nr 77/2004
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 10 listopada 2004 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLIII/232/04
Rady Miasta i Gminy Prusice z 7 października 2004 r.
w sprawie założeń do projektu budżetu na 2005 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały nr XLIII/232/04 Rady Miasta i Gminy Prusice z 7 października 2004 r. w sprawie założeń do projektu budżetu na 2005 rok, z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała nr XLIII/232/04 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 7 października 2004 r. w sprawie założeń do projektu budżetu na 2005 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 14 października 2004 roku.

Przedmiotową uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z § 1 ust. 1a uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr XII/85/99 z 27 sierpnia 1999 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących budżetowi, zmienionej uchwałą nr IV/49/02 z dnia 30 grudnia 2002 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdza, iż przywołany przez Radę Miasta i Gminy w podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stanowiący, iż „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”, nie daje podstawy do podjęcia tego rodzaju uchwały. Takiej podstawy nie daje również inny akt normatywny rady gminy. W podstawie prawnej uchwały powołano się na § 1 ust. 1a uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu, tj. na zapis: „Burmistrz przygotowuje, w terminie do 30 sierpnia każdego roku, projekt uchwały w sprawie założeń do projektu budżetu”, który nie znajduje umocowania w obowiązującym obecnie stanie prawnym.

Jak wynika z przedstawionych regulacji prawnych w tym obszarze, rada gminy nie posiada dodatkowych uprawnień do nakładania na organ wykonawczy określonych czynności bądź uwzględnienia w procedurze projektowania budżetu określonych zdarzeń, nowych projekcji finansowych bądź nakładania określonych nowych zadań inwestycyjnych. Przywołany jako podstawa prawna art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zastrzega kompetencje dla organu stanowiącego, ale jak każdy organ władzy publicznej musi on działać w granicach wyraźnie zakreślonych przez normy prawne wyższego rzędu upoważniające do podjęcia danego aktu normatywnego. W przypadku przygotowania projektu budżetu ustawa o finansach publicznych stanowi o wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Wobec takiego uregulowania kompetencja rady określona generalną klauzulą z art. 18 ust. 1 podlega wyłączeniu.

W § 1 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Prusice ustaliła, co następuje:
„Przy opracowaniu projektu uchwały budżetowej na 2005 rok przyjmuje się, że:
1) średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych planowany jest w

- wysokości 3,6%,
- 2) średnioroczny wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w jednostkach budżetowych wyniesie 4%,
 - 3) Gmina zaciągnie kredyt inwestycyjny na zadania inwestycyjne i zostanie to uwzględnione po stronie wydatków budżetu gminy na 2005 rok,
 - 4) planowany wzrost dochodów na rok 2005 wyniesie 3,6% w szczególności w stosunku do dochodów z podatków określonych w (...),
 - 5) zostaną opracowane wnioski o środki pomocowe wraz z dokumentacją na następujące zadania: (...),

Poprzez ustalenie założeń do projektu budżetu na 2005 rok naruszony został przepis art. 119 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), który ustanawia wyłączną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do przygotowania projektu budżetu tej jednostki. Rada gminy nie może więc oddziaływać na organ wykonawczy wiążąco, ograniczając jego kompetencje ustawowe w przedmiotowym zakresie – poprzez wydawanie wskazówek i zaleceń. Zastrzeżenie wyłącznej kompetencji organu wykonawczego oznacza bowiem, że w wykonywaniu swojego zadania burmistrz jest samodzielny i nie podlega wpływom innych organów. Postanowienie art. 119 ustawy o finansach publicznych znalazło odzwierciedlenie w stosownej nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, która usunęła z art. 52 ust. 1 postanowienie ustalające obowiązek uwzględniania przez organ wykonawczy w pracach nad projektem budżetu wskazówek rady gminy.

Postanowienia przedmiotowej uchwały wykraczają poza materię podlegającą stanowieniu przez Radę na podstawie wyżej powołanego unormowania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest pozbawiony wpływu na kształt budżetu. To rada uchwała budżet, zaś dyskusje w komisjach rady nad projektem przedłożonym przez burmistrza mają na celu przyjęcie takiego budżetu, który uwzględnia w stopniu optymalnym potrzeby całej wspólnoty. Uchwalony budżet może różnić się od projektu przygotowanego przez burmistrza. Zmiany wprowadzone przez radę nie mogą jednak, bez zgody organu wykonawczego, spowodować zwiększenia deficytu jednostki.

Wyłączna kompetencja organu wykonawczego w przygotowaniu projektu budżetu nie oznacza całkowitej dowolności w kształtowaniu jego treści. Normy prawne określają bowiem rodzaje zadań, które muszą być w projekcie ujęte, źródła dochodów pozostające do dyspozycji danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również zakres szczegółowości projektu budżetu oraz terminy jego sporządzania. Ponadto w podjętych uchwałach organu stanowiącego (należących do wyłącznej jego kompetencji) organ ten określa np. strategię rozwoju gminy, plan zagospodarowania przestrzennego, programy gospodarcze, wieloletnie programy inwestycyjne – treść tych uchwał ma istotny wpływ na kształt budżetów kolejnych lat przygotowywanych przez organ wykonawczy.

Przyjęte rozwiązania prawne są zasadne ze względu na wyłączną odpowiedzialność organu wykonawczego za wykonanie budżetu jednostki.

Biorąc pod uwagę wywody poczynione powyżej należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miasta i Gminy Prusice przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu 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.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski