

Uchwała nr 86/2007
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 7 listopada 2007 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr X/88/07 Rady Miejskiej
w Trzebnicy z dnia 20 września 2007 roku w sprawie wyrażenia zgody na
partycypację przez Gminę Trzebnica w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych
związanych z remontem i rozbudową budynku Komendy Powiatowej Policji
w Trzebnicy**

Na podstawie art.18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art.91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity 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 X/88/07 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 20 września 2007 roku w sprawie wyrażenia zgody na partycypację przez Gminę Trzebnica w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych związanych z remontem i rozbudową budynku Komendy Powiatowej Policji w Trzebnicy, wobec podjęcia jej bez podstawy prawnej.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr X/88/07 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 20 września 2007 roku w sprawie wyrażenia zgody na partycypację przez Gminę Trzebnica w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych związanych z remontem i rozbudową budynku Komendy Powiatowej Policji w Trzebnicy, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 22 października 2007 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Trzebnicy wyraziła zgodę na partycypację przez Gminę Trzebnica w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych związanych z remontem i rozbudową budynku Komendy Powiatowej Policji w Trzebnicy w zakresie i na zasadach określonych w projekcie porozumienia o współdziałaniu w sprawie zapewnienia właściwych warunków dla poprawy jakości obsługi interesantów Komendy Powiatowej Policji w Trzebnicy oraz pracy funkcjonariuszy Policji. Następnie zobowiązała Burmistrza Gminy Trzebnica do *“zabezpieczenia środków finansowych w budżecie gminy na 2008 rok w wielkości wynikającej z zawartego porozumienia.* Organ stanowiący zobligował Burmistrza do zawarcia porozumienia o treści jak w załączniku do przedmiotowej uchwały. Wynika z niego, że środki na przedmiotowe zadanie w 15% zostaną zabezpieczone przez: Starostwo Powiatowe w Trzebnicy - 5%, Burmistrza Miasta i Gminy Trzebnica - 5%, Komendanta Policji we Wrocławiu - 5%. Pozostała część zostanie staraniem Burmistrza ujęta w programie *“Rewitalizacja Miasta”* w ramach dofinansowania ze środków unijnych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że została ona podjęta bez podstawy prawnej, bowiem przywołane przez Radę Miejską w Trzebnicy przepisy: art. 7 ust. 1 pkt 14 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie stanowią wystarczającego ustawowego upoważnienia do wskazania wydatku roku 2008.

Przepis art. 18 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy właściwości rady gminy do stanowienia w „sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjnie zagwarantowany szeroki zakres samodzielności, to jednak w dziedzinie planowania i wydatkowania środków budżetowych jednostki te mogą działać wyłącznie w granicach ściśle określonych przepisami prawa. Art.18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podejmowania uchwał przez radę gminy.

Zawarte w uchwale zobowiązanie do przeznaczenia na określony cel środków budżetu roku następnego nie znajduje podstawy prawnej w przepisach prawa regulujących zasady opracowywania i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle regulacji art.51 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym podstawą samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez gminę jest jej budżet. Oznacza to, że w budżecie muszą znaleźć odzwierciedlenie wszelkie działania, które mają wpływ na wysokość dochodów i wydatków w roku budżetowym, a niekiedy – jeśli idzie o zadania inwestycyjne – w latach następnych. Zawarte w § 2 uchwały Rady Miejskiej zobowiązanie do zabezpieczenia przez Burmistrza w budżecie roku następnego, t.j. 2008, środków na realizację imiennie wskazanego zadania nie znajduje podstawy w przepisach prawa regulujących zasady opracowywania projektu i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przygotowanie projektu uchwały budżetowej, czyli opracowanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu gminy, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały – zgodnie z art.52 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.179 ustawy o finansach publicznych – jest wyłączną kompetencją organu wykonawczego. Oznacza to, że organ wykonawczy nie może przekazać ani zlecić prac związanych z opracowaniem projektu budżetu innemu podmiotowi, zadanie to musi wykonać samodzielnie i na nim spoczywa odpowiedzialność za jego realizację. Na tym etapie procedury budżetowej organ stanowiący nie może oddziaływać na organ wykonawczy wiążąco, poprzez wydawanie wskazówek czy zaleceń do projektu budżetu. Taka możliwość istniała do końca 1998 r. na podstawie art.51 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, który został następnie znowelizowany ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz.1126 ze zm.) a rada gminy została tego uprawnienia pozbawiona począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. Prace organu stanowiącego nad budżetem rozpoczynają się po przekazaniu radzie projektu budżetu przez organ wykonawczy. Wynika to jednoznacznie z postanowień art.52 ust.1a i ust.2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.181 ust.1 i art.183 ust.2 ustawy o finansach publicznych, które to przepisy określają obowiązek przedstawienia projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu w określonym terminie oraz granice dopuszczalnych zmian w tym projekcie, których może dokonać organ stanowiący bez zgody zarządu (wójta, burmistrza).

Każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść ma składać się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Wskazane więc w podstawie prawnej przepisy nie spełniają wyżej przywołanej regulacji Konstytucji RP.

Reasumując uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Trzebnicy przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu ul. Świętego Mikołaja 78/79, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/- / dr Bogdan Cybulski