

Uchwała nr 61/2008
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 30 lipca 2008 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXII/277/08
Rady Gminy Kobierzyce z dnia 4 lipca 2008 roku w sprawie procedury
tworzenia i uchwalania budżetu oraz szczegółowości materiałów
towarzyszących projektowi budżetu Gminy Kobierzyce

Na podstawie art.18 ust.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 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity 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 XXII/277/08 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 4 lipca 2008 roku w sprawie procedury tworzenia i uchwalania budżetu oraz szczegółowości materiałów towarzyszących projektowi budżetu Gminy Kobierzyce, z powodu istotnego naruszenia § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 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 nr XXII/277/08 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 4 lipca 2008 roku w sprawie procedury tworzenia i uchwalania budżetu oraz szczegółowości materiałów towarzyszących projektowi budżetu Gminy Kobierzyce, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 11 lipca 2008 roku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że ustalenia zawarte w § 7, § 9, § 13 i § 15 w istocie są powtórzeniem większości zapisów zawartych w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o finansach publicznych bądź ich modyfikacją.

1) Modyfikacja dotyczy następujących zapisów:

- W § 7 ust. 2 lit a tiret czwarte określono wymóg przedstawienia *“wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji”* podczas gdy ustawodawca szczegółowo wskazał, iż mają to być wydatki przypadające do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 184 ust.1 pkt 2 lit a tiret czwarte ustawy o finansach publicznych).
- Postanowienia § 7 ust. 1 pkt 7 i 13 ograniczono do wydatków realizowanych ze środków pochodzących z *“budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi”*, podczas gdy regulacja ustawowa odnosi się do wydatków realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 184 ust. 1 pkt 6 i pkt 10 ustawy o finansach publicznych).
- W § 7 ust. 1 pkt 8 wskazano, iż projekt uchwały budżetowej powinien obejmować *“limit zobowiązań tytułu do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych”*. Z art. 184 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych wynika obowiązek określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art.82 ust. 1.

- W § 7 ust. 1 pkt 13 lit b zawarto wymóg określenia upoważnienia dla wójta do zaciągania zobowiązań *“z tytułu umów, których w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania i termin zapłaty upływa w roku następnym”*. Wprowadzony zapis jest nieprecyzyjny.
- W § 7 ust. 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *„Do projektu uchwały budżetowej załącza się:*
 - 1) *informację o stanie mienia gminnego, to jest:*
 - a) *o przysługujących prawach własności,*
 - b) *o pozostałych prawach majątkowych:*
 - *użytkowaniu wieczystym,*
 - *wierzytelnościach,*
 - *udziałach w spółkach,*
 - *akcjach,*
 - *innych*
 - c) *dane o zmianach w stanie mienia komunalnego w zakresie określonym w pkt 1 lit a,*
 - d) *inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia gminnego*

(...).

Powyższy obowiązek wynika bezpośrednio z art. 180 ustawy o finansach publicznych. Rada Gminy wprowadzając powyższą regulację zmodyfikowała zapisy ustawowe. Pominięto wymóg przedstawienia danych o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz wykonywania posiadania.

- W § 13 Rada Gminy postanowiła, że: *„1. Uchwałę budżetową Rada Gminy podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do 31 marca roku budżetowego, 2. Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony Radzie Gminy”*. Regulacja ust. 2 uchwały modyfikuje zapisy ustawowe wynikające z art. 182 i art. 183 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 53 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że projekt budżetu jest podstawą gospodarki finansowej nie później niż do 31 marca roku budżetowego.
 - W § 15 uchwały Rada Gminy uregulowała kwestie związane z wykonywaniem budżetu, co nie powinno mieć miejsca w uchwale proceduralnej, dokonując jednocześnie modyfikacji przepisu ustawowego. Z § 15 uchwały wynika, iż: *„1. W terminie 7 dni od uchwalenia uchwały budżetowej Wójt informuje podległe jednostki o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. 2. Jednostki podległe gminie dostosowują plany finansowe do kwot określonych w ust. 1 w szczególności: dział, rozdział oraz paragraf i w terminie 10 dni od otrzymania informacji przedkładają je Wójtowi. 3. W terminie 21 dni od uchwalenia uchwały budżetowej Wójt wydaje zarządzenie określające układ wykonawczy budżetu w szczególności : dział, rozdział i paragraf”*.
- 2) W pozostałym zakresie regulacje zawarte w § 7 ust.1 pkt 2-5, 7, 9-12, w części pkt 13, 14 oraz ust. 2, jak również w § 9 stanowią powtórzenie zapisów ustawowych
 - 3) Jako fakultatywny element uchwały budżetowej wskazano upoważnienia, wynikające wprost z przepisów ustawy o finansach publicznych:
 - W § 7 ust. 2 pkt 1 zawarto upoważnienie dla wójta do dysponowania rezerwami; z mocy art. 173 ust. 5 zarząd jednostki samorządu terytorialnego dysponuje utworzonymi rezerwami.
 - W § 7 ust. 1 pkt 13 lit a, zawarto upoważnienie dla Wójta do zaciągania zobowiązań *„na finansowanie wydatków budżetowych (...)”*; upoważnienie wynikające z art. 184 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w przedmiotowej uchwale (§ 11, §12 i § 14), w sposób niejasny określono rodzaje dokumentów sporządzanych przez Komisje Rady. Z treści uchwały wynika, że komisje dokonują analizy przedłożonego projektu budżetu (§ 11) i przegłosowane opinie przedkładają Wójtowi (§ 12 ust. 1), Wójt na podstawie wniosków dokonuje autopoprawek w projekcie uchwały budżetowej (§12 ust.2), a na sesji przedstawiane są stanowiska (§ 14 pkt 2). Należy stwierdzić, iż nieprecyzyjne postanowienia uchwały naruszają „Zasady techniki prawodawczej”. Do podjętej - na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu jako aktu prawa wewnętrznego na mocy § 133 i 134 cyt. wyżej rozporządzenia, winny mieć zastosowanie wyrażone nim zasady techniki prawodawczej, dotyczące w szczególności redagowania przepisów dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi określa rada gminy. Sfera decyzyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego dotyczy zatem określenia zasad oraz trybu postępowania podmiotów uczestniczących w opracowaniu projektu uchwały budżetowej. Wskazać należy również, iż zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 nie publikowany; wyrok NSA z 25 marca 2005 r. II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA sygn. akt I Sa/Lu 882/02).

W świetle powyższych ustaleń Kolegium stwierdziło, iż wymienione paragrafy uchwały stanowią powielenie cytowanych przepisów ustaw o samorządzie gminnym i finansach publicznych, bądź ich modyfikację, co narusza treść § 137 cytowanego wcześniej rozporządzenia. Wyłączenie z obrotu prawnego wskazanych paragrafów (7, 9, 13 i 15) spowoduje, że pozostała część uchwały nie będzie spełniała wymogów stawianych aktom normatywnym, czyli czytelności, wewnętrznej spójności i obejmowanie w jednym akcie regulowanej materii.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Kobierzycach 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 dnia jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski