

Uchwała Nr 86/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 27 października 2010 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Jordanów Śląski
nr XXXVIII/193/2010 z 24 września 2010 roku w sprawie procedury
uchwalania budżetu gminy oraz rodzajów i szczegółowości materiałów
informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu**

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 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 dnia 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 Rady Gminy Jordanów Śląski nr XXXVIII/193/2010 z 24 września 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzajów i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, wobec istotnego naruszenia art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Jordanów Śląski nr XXXVIII/193/2010 z 24 września 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzajów i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 1 października 2010 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Przepis art. 234 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp) stanowi ustawową delegację dla podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W oparciu o ww. upoważnienie organ stanowiący zobowiązany jest podjąć uchwałę, która w swej treści odnosić się będzie co najmniej do:

- 1) wymaganej szczegółowości projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

W badanej uchwale nie wskazano na wyraźnie przyjętą przez organ stanowiący szczegółowość projektu budżetu, tym samym nie wypełniono dyspozycji art. 234 pkt 1 ufp, naruszając postanowienia powołanego przepisu w sposób istotny. Nie spełnia tego wymogu regulacja § 4 ust.1 badanej uchwały o treści: „Wójt Gminy na podstawie materiałów opracowanych przez Skarbnika Gminy przygotowuje projekt budżetu gminy w formie projektu uchwały w sprawie budżetu gminy, uwzględniając zasady ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (...)”. Ponadto Rada

Gminy Jordanów Śląski nie określiła materiałów informacyjnych przedkładanych wraz z projektem uchwały budżetowej (art. 234 pkt 3 ufp).

II. Rada Gminy w § 4 ust. 3 – 4 przedmiotowej uchwały dotyczącym projektów planów finansowych jednostek organizacyjnych Gminy uregulowała następujące kwestie szczegółowe:

„3. Wójt Gminy w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej Radzie Gminy przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych.

4. Jednostki podległe opracowują i przekazują projekty swoich planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania danych, o których mowa w ust. 4 nie później niż do dnia 22 grudnia”.

Wskazane unormowania uchwały są powtórzeniem odpowiednich regulacji przepisów art. 248 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Uchwała podejmowana przez organ stanowiący na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, jako że zakres jej regulacji dotyczy podmiotów organizacyjnie podległych organowi, który wydaje dany akt. Do aktów tego rodzaju mają natomiast zastosowanie zasady techniki prawodawczej określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej – zamieszczonym w dziale VI Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) – w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W świetle tej regulacji zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko zajął też w jednym z wyroków WSA we Wrocławiu (zob. wyrok WSA z dnia 20 października 2004 r., IV SA/Wr 5050/04, OwSS 2005, nr 1, poz. 12), który sformułował tezę, że przepisy wewnętrznie obowiązujące zawierające powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących naruszają nie tylko § 137 Zasad techniki prawodawczej, ale przede wszystkim art. 87 Konstytucji RP, a organy kontrolujące dany rodzaj aktu powinny stwierdzić w takiej sytuacji nieważność tej części aktu, która zawiera takie powtórzenie.

III. Regulacja § 6 ust. 2 „Do czasu uchwalenia budżetu przez Radę Wójt może dokonywać, na wniosek Komisji Rady oraz z własnej inicjatywy, zmiany w projekcie budżetu, powiadamiając o dokonanych zmianach Radę” jest niezgodna z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Z treści art. 238 ust. 1 ufp wynika, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, projekt ten jest podstawą gospodarki finansowej (art. 240 ust.1 ufp). A zatem tylko tak przedstawiony projekt może stanowić podstawę gospodarki finansowej w przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie ustawowym, a nie zmieniony projekt uwzględniający wnoszone przez organ wykonawczy poprawki. W świetle wskazanych przepisów nie ma podstaw prawnych do dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej przekazanym organowi stanowiącemu. Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski organu stanowiącego, w szczególności jego komisji, powinny być głosowane w trakcie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej. Po przeprowadzonym głosowaniu powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej uwzględniającego przyjęte poprawki.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że przepis § 4 ust.1, § 5 ust. 1, § 8, § 9 pkt 5 uchwały są sformułowane niepoprawnie w kontekście regulacji art. 211 ust. 5, art. 212, art. 214, art. 234 pkt 3 i art. 238 ust. 1 i 2 pkt 1 ufp. Budżet jest

częścią składową uchwały budżetowej, której przedmiot regulacji określa art. 212 ustawy. Organ wykonawczy sporządza i przedkłada organowi stanowiącemu projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem – a nie objaśnieniami – i innymi materiałami.

Wymóg dotyczący omówienie planowanych przychodów i wydatków funduszy celowych nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Zwraca się uwagę na konieczność stosowania właściwych pojęć wynikających z ustawy o finansach publicznych. Przykładowo : zamiast "omówienie planowanych rachunków dochodów własnych jednostek organizacyjnych gminy" należało wskazać "omówienie planu dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1, oraz wydatków nimi finansowanych", zamiast "omówienie przychodów związanych z pokryciem ewentualnego niedoboru budżetowego" można wskazać "omówienie przychodów związanych z pokryciem ewentualnego deficytu budżetowego".

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Jordanów Śląski 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.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski