

**Uchwała Nr 88/2010**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 27 października 2010 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Cieszków**  
**nr XXXVI/185/10 z dnia 29 września 2010 roku w sprawie trybu prac**  
**nad projektem uchwały budżetowej**

*Na podstawie Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. 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 (t.j. Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), , Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:*

**§ 1.**

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Gminy Cieszków nr XXXVI/185/2010 z dnia 29 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej z powodu istotnego naruszenia art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Cieszków nr XXXVI/185/2010 z dnia 29 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 1 października 2010 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 15 powołanej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 234 ustawy o finansach publicznych.

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.

Ponadto wskazać należy, że

Rada Gminy w §2 ust. 2-5 przedmiotowej uchwały, dotyczącym projektów planów finansowych jednostek organizacyjnych Gminy uregulowała następujące kwestie szczegółowe:

"2. W terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej Radzie Wójt przekazuje jednostkom budżetowym informację zawierającą kwoty dochodów i wydatków z wyodrębnieniem na wydatki bieżące i majątkowe.

3. Jednostki opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania danych, lecz nie później niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

4. Wójt weryfikuje otrzymane projekty planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej i w przypadku stwierdzenia różnic, wprowadza w nich odpowiednie zmiany, informując o ich dokonaniu kierownika jednostki budżetowej.

5. Zweryfikowane plany finansowe, o których mowa w ust. 3, stanowią podstawę gospodarki finansowej w okresie od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego na podstawie informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków wynikających z uchwały budżetowej".

Wskazane unormowania uchwały są powtórzeniem odpowiednich regulacji przepisów art. 248 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz § 4 ust. 1 i 4, § 6 ust. 3, § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.), które w świetle art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) będzie mogło obowiązywać do dnia 31 grudnia 2010 r., ale zastąpi go jednocześnie nowe rozporządzenie, do wydania którego Minister Finansów jest zobligowany na podstawie art. 17 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 i przepisach rozporządzenia Ministra Finansów 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.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, że treść §3 ust. 3 przedmiotowej uchwały w brzmieniu "Do czasu uchwalenia budżetu przez Radę Wójt może dokonywać, na wniosek komisji Rady oraz z własnej inicjatywy, zmian w projekcie budżetu, powiadamiając o dokonanych zmianach Radę", w sposób istotny narusza art. 240 ust. 1 ufp, z którego wynika, że do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej, o której mowa w art. 238 ust. 1 ufp, czyli projekt przedstawiony do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. 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 powołanych przepisów nie ma podstaw prawnych do dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej przekazanym organowi stanowiącemu. Autopoprawki organu wykonawczego oraz zmiany i wnioski komisji Rady powinny

być przedstawione w czasie debaty poprzedzającej podjęcie uchwały budżetowej, a - następnie po przeprowadzonej dyskusji - głosowane. Po przeprowadzonym głosowaniu powinno nastąpić głosowanie projektu uchwały budżetowej uwzględniającego przyjęte poprawki.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że przepisy ust. 1 w § 3 uchwały o treści: „Projekt budżetu gminy składa się z projektu uchwały budżetowej oraz z objaśnień”, ust. 8 §1 o treści "(...) Wójt ustala projekt budżetu w formie uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami (...)", ust. 1 §4 o treści "Przewodniczący Rady niezwłocznie przesyła radnym przedłożony przez Wójta projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami i innymi materiałami informacyjnymi" są sformułowane niepoprawnie w kontekście regulacji art. 211 ust. 5, art. 234 pkt 3 i art. 238 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. 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. Pewne zastrzeżenia pojawiają się poza tym w stosunku do przyjętej w § 4 ust. 6 regulacji dotyczącej procedury uchwalania budżetu. Przepis ten stanowi: „Przewodniczący Rady w terminie ustawowym zwołuje sesję budżetową. Tego rodzaju termin ani w ustawie o finansach publicznych, ani w ustawach ustrojowych nie został określony.

Dodatkowo jeszcze trzeba zauważyć, że w świetle postanowień art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując przedmiotową uchwałę powinien określić, oprócz materiałów informacyjnych, także wymogi dotyczące uzasadnienia, które organ wykonawczy przedkłada wraz z projektem uchwały budżetowej. W uchwale Rady Gminy wymogi w zakresie uzasadnienia nie zostały określone.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Cieszków 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 daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski