

**Uchwała Nr 114/2010**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 24 listopada 2010 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Zgromadzenia Związku Gmin „Bychowo” Nr XXII/44/2010 z 26 października 2010 roku w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej**

*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 Zgromadzenia Związku Gmin „Bychowo” Nr XXII/44/2010 z 26 października 2010 roku w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wobec istotnego naruszenia art. 233 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 212 ust. 2, art. 234, art. 235, art. 240, art. 258 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. - zwanej : ufp), jak również § 137 załącznika do 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 Zgromadzenia Związku Gmin „Bychowo” Nr XXII/44/2010 z 26 października 2010 roku w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 2 listopada 2010 roku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W świetle art. 73a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.) do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin. Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie związku (ust.2).

Powyższe oznacza, iż związki międzygminne prowadzą gospodarkę finansową na podstawie takich samych regulacji prawnych co gminy, z tym jednakże zastrzeżeniem, że związek nie uchwała budżetu w rozumieniu przepisów prawa, lecz uchwała plan finansowy.

W związku z powyższym należy zauważyć, że w samym tytule oraz w treści uchwały posłużono się pojęciem „uchwały budżetowej”, zamiast pojęciem „planu finansowego”.

Odnosząc się do treści badanej uchwały stwierdzono, co następuje:

I. Przepis art. 234 ufp stanowi ustawową delegację dla podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rozumianym dalej jako „zgromadzenie związku”) uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (rozumianym dalej jako „projekt planu finansowego związku”). 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.

Należy wskazać, iż w świetle postanowień art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując przedmiotową uchwałę powinien określić nie tylko wymogi dotyczące uzasadnienia ale również materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej. W uchwale Zgromadzenia Związku wymogi w zakresie materiałów informacyjnych nie zostały określone.

II. W § 3 ust. 2 Zgromadzenie Związku przyjęło: „Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz wieloletnią prognozą finansową, Zarząd Związku przedkłada do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy Przewodniczącemu Zgromadzenia oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu celem zaopiniowania”.

Powyższa regulacja stanowi naruszenie art. 238 ufp, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego (rozumianym dalej jako „zarząd związku”) sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, a nie jego przewodniczącemu, oraz regionalnej izbie obrachunkowej.

Wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej a nie objaśnienia, jak również inne materiały określone w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

III. Zgromadzenie Związku w § 3 ust. 3-4 przedmiotowej uchwały uregulowało następujące kwestie szczegółowe:

„3. Zarząd Związku w ciągu 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej Zgromadzeniu Związku przekazuje podległej jednostce informacje niezbędne do opracowania projektu ich planu finansowego.

4. Samorządowy Zakład Budżetowy opracowuje projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o których mowa w ust. 5 nie później niż do dnia 22 grudnia.”

Wskazane unormowania uchwały są powtórzeniem odpowiednich regulacji przepisów art. 248 ust. 1 i 2 upf.

Ponadto Zgromadzenie Związku określając w § 4 ust. 1 szczegółowość projektu uchwały budżetowej uregulowało kwestie unormowane w art. 212 ust. 1 ufp., jak również w części zmodyfikowało wymogi ustawowe określone w art. 235 ust. 1 oraz art. 236 ust. 3 ufp.

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. Za sprzeczne z prawem należy uznać również regulowanie niektórych kwestii

w sposób odmienny niż w ustawie (wyrok WSA z 7 grudnia 2006 r., II SA/Go 471/06).

W § 4 uchwały ustalono również, że "Projekt uchwały budżetowej określa upoważnienie dla Zarządu Związku Gmin „Bychowo” do:

- a) zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- b) zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu,
- c) zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Związku i których termin zapłaty upływa w roku następnym,
- d) dokonywania zmian w planie wydatków w zakresie określonym w art. 258 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- e) przekazania kierownikowi samorządowego Zakładu budżetowego niektórych uprawnień do dokonywania zmian w planie wydatków.

Z powyższego wynika, że ww. upoważnienia są obligatoryjnym elementem projektu uchwały budżetowej. Kolegium wskazuje, iż ww. elementy uchwały budżetowej, a tym samym jej projektu, mają charakter fakultatywny i mogą być (lecz nie muszą) ujęte w projekcie uchwały budżetowej, co wynika z art. 212 ust. 2, art. 258 ufp. Stosownie do treści art. 233 ust. 1 pkt 1 ufp inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. W ramach tej inicjatywy organ wykonawczy w granicach wyznaczonych prawem decyduje o jej kształcie.

IV. Regulacja § 5 ust. 2 w brzmieniu „Komisja Budżetu sporządza opinię na piśmie o projekcie uchwały budżetowej, przekazuje Zarządowi Związku Gmin „Bychowo”, który po zapoznaniu się z treścią nanosi w terminie dni poprawki do projektu uchwały budżetowej” 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.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że przepisy § 5 (oznaczone numerem 2) uchwały o treści: "Przewodniczący Zgromadzenia Związku Gmin „Bychowo” przekazuje niezwłocznie projekt uchwały budżetowej wraz z materiałami informacyjnymi do zaopiniowania Komisji Budżetowej” jest sformułowany niepoprawnie w kontekście regulacji art. 234 pkt 3 i art. 238 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Z powołanych przepisów wynika, że organ wykonawczy sporządza i przedkłada organowi stanowiącemu projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem (a nie objaśnieniami) i materiałami informacyjnymi.

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

Na niniejszą uchwałę Zgromadzeniu Związku Gmin „Bychowo” 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*