

**Uchwała nr 18/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 7 lutego 2024 r.**

**w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów nr 229.2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Chocianów na 2023 rok**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 i 803), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza niezgodność z prawem**

części zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów nr 229.2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Chocianów na 2023 rok, w zakresie postanowień zawartych w § 4 — z powodu nadania bez podstawy prawnej wstecznej mocy obowiązującej.

**Uzasadnienie**

Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów nr 229.2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Chocianów na 2023 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 19 stycznia 2024 roku.

W § 4 zarządzenia zawarto następującą regulację: „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 20 grudnia 2023 roku”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowego zarządzenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Wskazane w podstawie prawnej badanego zarządzenia przepisy — art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz § 1 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie nr LXIV.457.2023 z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Burmistrzowi Miasta i Gminy Chocianów — nie dają podstaw do nadania zarządzeniu nr 229.2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. mocy wstecznej, tj. mocy obowiązującej od 20 grudnia 2023 roku.

Nadanie mocy wstecznej badanemu zarządzeniu jest nie tylko działaniem bez podstawy prawnej, ale stanowi naruszenie fundamentalnej zasady polskiego porządku prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — niedziałania prawa wstecz. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta wymaga, by nie stanowić norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm. Zasada ta nie ma wprawdzie charakteru absolutnego, ale jej przełamanie musi być jasno wypowiedziane w ustawie (wyrok NSA z dnia 31 października 2001 r. sygn. akt V SA 3154/00).

W § 1 i 2 ww. zarządzenia Burmistrz Miasta i Gminy Chocianów dokonał zwiększenia łącznych dochodów i wydatków budżetu o kwotę 8.050,00 zł z tytułu otrzymania środków z Funduszu Pomocy na dodatkowe zadania oświatowe związane z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do zarządzenia.

Badane zarządzenie nie zawiera zatem żadnych treści merytorycznych mających charakter zasad, czy też pozytywnych regulacji normatywnych, które mogłyby być stosowane do zdarzeń (stanów faktycznych) zaistniałych w przeszłości, lecz ma charakter zmieniający. Nie można więc uznać, że dopuszczalna jest zmiana wysokości planowanych dochodów i wydatków budżetu z mocą wsteczną. Doprowadziłoby to bowiem do sytuacji, że od 20 grudnia 2023 r. do 27 grudnia 2023 r. uchwała Rady Miejskiej w Chocianowie nr LXII.432.2022 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Gminy Chocianów na 2023 rok miała odmienną treść niż miało to wówczas faktycznie miejsce. W konsekwencji prowadziłoby to do naruszenia zasady zaufania do organów państwa oraz zasady pewności co do prawa.

W świetle przepisów art. 239 i art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) możliwe jest nadanie uchwale budżetowej wstecznej mocy obowiązującej od 1 stycznia roku budżetowego i zastąpienie nią projektu budżetu stanowiącego podstawę gospodarki finansowej gminy do dnia jej uchwalenia. Obowiązkiwanie takiej uchwały w całym roku budżetowym rozciąga się również na wprowadzone nią zmiany w stosunku do projektu budżetu gminy (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt II GSK 47/05). W ocenie Kolegium, wskazane przepisy nie mają zastosowania do zarządzenia zmieniającego budżet (czy uchwałę budżetową), podejmowanego w trakcie wykonywania budżetu, które zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz obowiązuje z dniem podjęcia. Zmiany w planie dochodów, jak i wydatków budżetu mogą obowiązywać tylko na przyszłość z uwagi na fakt, że jest to plan. Akceptacja nadawania mocy wstecznej uchwałom i zarządzeniom właściwych organów w sprawie zmian w budżecie umożliwiłaby eliminowanie w każdym czasie wszystkich nieprawidłowo dokonanych zmian czy nieprawidłowości, które naruszałyby obowiązujące przepisy prawa w dacie, w której zostały podjęte.

Wobec utraty przez uchwałę budżetową mocy obowiązującej z dniem 31 grudnia 2023 r., w związku z wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych zasadą roczności budżetu, stwierdzenie nieważności badanego zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów jest bezprzedmiotowe, gdyż wywołało ono już nieodwracalne skutki prawne i finansowe. W tej sytuacji, stosując — na podstawie odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym — odpowiednio art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, należy stwierdzić wydanie go z naruszeniem prawa.

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Miasta i Gminy Chocianów 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 uchwały.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus