

UCHWAŁA NR 33/2007
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 21 marca 2007 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/31/07 Rady Gminy
w Przewornie z dnia 26 stycznia 2007 r. w sprawie stanowiska
o współfinansowaniu przez gminę Przeworno przygotowania wniosku dla
przedsięwzięcia pn. "Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach
Jęglowa, Krzywina, Strużyna, Kaszówka, Przeworno" wskazanego przez
Ministra Środowiska do dofinansowania z Funduszu Spójności w zakresie
aktualizacji Studium Wykonalności, sporządzenia wniosku do Funduszu
Spójności, sporządzenia SIWZ na kontrakty usługowe**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity 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 (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 V/31/07 Rady Gminy w Przewornie z dnia 26 stycznia 2007 r. w sprawie stanowiska o współfinansowaniu przez gminę Przeworno przygotowania wniosku dla przedsięwzięcia pn. "Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Jęglowa, Krzywina, Strużyna, Kaszówka, Przeworno" wskazanego przez Ministra Środowiska do dofinansowania z Funduszu Spójności w zakresie aktualizacji Studium Wykonalności, sporządzenia wniosku do Funduszu Spójności, sporządzenia SIWZ na kontrakty usługowe z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr V/31/07 Rady Gminy w Przewornie z dnia 26 stycznia 2007 r. w sprawie stanowiska o współfinansowaniu przez gminę Przeworno przygotowania wniosku dla przedsięwzięcia pn. "Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Jęglowa, Krzywina, Strużyna, Kaszówka, Przeworno" wskazanego przez Ministra Środowiska do dofinansowania z Funduszu Spójności w zakresie aktualizacji Studium Wykonalności, sporządzenia wniosku do Funduszu Spójności, sporządzenia SIWZ na kontrakty usługowe wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 5 marca 2007 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że Rada Gminy w Przewornie w podstawie prawnej badanej uchwały wskazała, iż uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr XXXII/214/05 z dnia 18 listopada 2005 r. w sprawie realizacji projektu inwestycyjnego "Program ochrony wód zlewni rzek Ślęzy i Oławy" i w związku z koniecznością zapewnienia zgodności dokumentacji projektu z wymaganiami przewidzianymi dla projektów finansowanych z Funduszu Spójności w latach 2007 – 2013.

Kolegium zważyło, co następuje:

Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjnie zagwarantowany i sądownie chroniony szeroki zakres samodzielności, to jednak w dziedzinie planowania i wydatkowania środków budżetowych jednostki te mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień, np. z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy

o samorządzie gminnym. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze zgodnie przyjęto, że w ramach gospodarki finansowej gminom wolno to, na co zezwalają ustawy.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy w Przewornie pozytywnie zaopiniowała zawarcie przez Wójta Gminy Przeworno porozumienia z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dla przedsięwzięcia "Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Jegłowa, Krzywina, Strużyna, Kaszówka, Przeworno".

Zgodnie z uchwałą działania te zostaną sfinansowane w 75% ze środków przewidzianych w ramach Memorandum Finansowego 2002/PL/16/P/PA/013 Pomoc Techniczna dla Sektora Środowiska, a pozostała część w wysokości 25% kosztów (powiększonych o podatek od towarów i usług – VAT), ze środków własnych Gminy. Środki własne Gminy Przeworno, przeznaczone na współfinansowanie, nie przekroczą równowartości kwoty 24.500,00 zł. Zabezpieczeniem prawidłowego wykonania porozumienia i wynikających z niego wierzytelności NFOŚiGW wobec Gminy Przeworno będą weksle "in blanco" z klauzulą "bez protestu", wystawione przez Wójta Gminy Przeworno lub gwarancje bankowe. Realizacja zabezpieczenia następować będzie z dochodów własnych gminy.

Ani postanowienia ustawy o samorządzie gminnym, ani żaden przepis ustawy o finansach publicznych, regulujący zasady opracowywania i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie stanowi ustawowego upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie może być samoistną podstawą do jej podjęcia. Stanowi on, że "Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:

ustalenie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności".

Zwrócić należy uwagę, iż zgodnie z art. 60 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym "wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy", a więc w wykonaniu tego zadania jest on samodzielny. Rada gminy nie może zatem oddziaływać na wójta wiążąco, ograniczając jego kompetencje ustawowe w tym zakresie – poprzez wydawanie wskazówek i zaleceń (w tym wypadku określania kierunków działania).

Również z art.52 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.179 ustawy o finansach publicznych wynika, iż do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego należy przygotowanie projektu budżetu gminy, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały. Oznacza to, że przygotowania projektu budżetu organ wykonawczy nie może przekazać, ani zlecić innemu podmiotowi, a więc w wykonaniu tego zadania jest on samodzielny. Rada Gminy nie może więc oddziaływać na Wójta wiążąco, ograniczając jego kompetencje ustawowe w przedmiotowym zakresie – poprzez wydawanie wskazówek i zaleceń.

Organ stanowiący w drodze uchwały, stosownie do postanowień art.53 ustawy o samorządzie gminnym, określa tryb prac nad projektem uchwały budżetowej ustalając procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów towarzyszących projektowi budżetu, która może być większa (nie mniejsza) niż określona w przepisach ustawy o finansach publicznych. Określa także wymaganą szczegółowość objaśnień oraz dodatkowe materiały informacyjne, które Wójt powinien przedłożyć wraz z projektem uchwały budżetowej. Prace organu stanowiącego nad budżetem rozpoczynają się po przekazaniu przez organ wykonawczy opracowanego projektu budżetu. Powyższe wynika wyraźnie z postanowień art.181 ustawy o finansach publicznych i art.52 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym.

Niewątpliwie sprawy związane z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych należą do zakresu działania gminy, i to jako zadania własne (por. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.). Tym samym Gmina Przeworno może zabezpieczyć w budżecie danego roku budżetowego wkład własny na realizację projektu, o którym mowa wyżej poprzez wprowadzenie wydatków z tego tytułu do budżetu gminy. Środki na zadanie,

o którym mowa w uchwale można wprowadzić do uchwały budżetowej na rok 2007 wykorzystując art. 166 ustawy o finansach publicznych. Projekt takiej uchwały musi przedłożyć radzie wójt.

Każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde więc działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawnym upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść ma składać się legalność działania – konieczność wykazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej w tym również jednostki samorządu terytorialnego. Wskazane w podstawie prawnej przepisy nie spełniają wyżej przywołanej regulacji Konstytucji RP.

Możliwość określenia wskazówek dla organu wykonawczego istniała do końca 1998 roku. Od dnia 1 stycznia 1999 r. możliwość ta została zlikwidowana poprzez skreślenie w art. 52 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym takiego zapisu. Nastąpiło to ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.).

Uchwałę należy wyeliminować z obrotu prawnego również dlatego, że podstawą dla organu wykonawczego do dokonywania wydatków są odpowiednie zapisy w uchwale budżetowej.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium stwierdziło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Przewornie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.



Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ mgr Grażyna Kulikowska