

Uchwała Nr 117/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 8 grudnia 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Zawonia
Nr XXXIV/261/10 z 28 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Gminy Zawonia Nr XXXIV/261/10 z 28 października 2010 roku w sprawie określenia 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.), § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Rady Gminy Zawonia Nr XXXIV/261/10 w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 15 listopada 2010 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I. W świetle art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. - zwanej ufp) uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności:

- 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

W badanej uchwale nie wskazano wymogów dotyczących uzasadnienia, tym samym nie wypełniono dyspozycji art. 234 pkt 3 ufp, naruszając postanowienia powołanego przepisu w sposób istotny.

II. Rada Gminy poprzez przyjęcie w § 3 ust. 3 uchwały, iż „Projekt uchwały wraz z objaśnieniami oraz wieloletnią prognozą finansową, Wójt przedkłada do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy Przewodniczącemu Rady Gminy Zawonia oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu celem zaopiniowania”, w istotny sposób naruszyła przepisy art. 238 ufp, z którego wynika, że wraz z projektem uchwały budżetowej przedstawia się uzasadnienie oraz materiały informacyjne. Ponadto przedmiotowe dokumenty przedkłada się organowi stanowiącemu a nie Przewodniczącemu Rady.

III. W § 4 uchwały, zawarto regulacje dotyczące projektu uchwały budżetowej, w której w znacznej części powtórzono regulacje ustawowe zawarte w ufp, a więc nie

wyrażono w sposób niebudzący wątpliwości woli organu stanowiącego co do szczegółowości projektu budżetu, tym samym nie wypełniono dyspozycji art. 234 pkt 1 ufp, z którego wynika, że w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały organ stanowiący określa wymaganą szczegółowość projektu budżetu a nie projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto Rada Gminy wskazała, iż obligatoryjnym elementem treści uchwały są upoważnienia dla organu wykonawczego, które z mocy prawa są upoważnieniami fakultatywnymi.

W § 4 pkt 18 lit d badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że projekt uchwały budżetowej zawiera upoważnienie dla Wójta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym. Z art. 228 ust. 1 pkt 2 ufp wynika, że przedmiotowe upoważnienie może zawierać uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Wskazanie w treści badanej uchwały, że przedmiotowe upoważnienie jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej w sposób istotny narusza więc treść art. 228 ust. 1 pkt 2 ufp, który ewentualne upoważnienie w wyżej wskazanym zakresie wiąże z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Wprowadzając ww. regulacje naruszono ponadto zasady techniki legislacyjnej.

Ponadto Rada Gminy w §3 ust. 5-6 przedmiotowej uchwały, dotyczącym projektów planów finansowych jednostek organizacyjnych Gminy uregulowała następujące kwestie szczegółowe:

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

6. Jednostki opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o których mowa w ust. 5 nie później jednak 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/R 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.

IV. Regulacja § 6 ust. 1 „Komisja Budżetu sporządza opinię na piśmie o projekcie uchwały budżetowej, przekazuje Wójtowi Gminy Zawonia, który po zapoznaniu się z treścią nanosi w terminie 7 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.

W § 4 pkt 16 uchwały ustalono obligatoryjnie, że projekt uchwały określa wydatki w ramach funduszu sołeckiego. Wskazać w tym miejscu należy, że stosownie do treści art. 1 ust. 1 ustawy z 20 lutego 2009 roku o funduszu sołecznym (Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.) rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. Wyodrębnienie tego rodzaju środków będzie więc każdorazowo zależało od wcześniej wyrażonej zgody Rady. Z góry wprowadzona obligatoryjność wyodrębnienia tych środków w świetle powyższego jest więc nieuzasadniona.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Zawonia 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.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Lucyna Hanus