

Uchwała Nr 9.220.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 9 kwietnia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LXIV.606.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki oraz wskazania naruszenia prawa

Na podstawie art. 91 ust.1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LXIV.606.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki, tj. § 2, § 3, § 4, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1, § 8 ust. 1, z powodu istotnego naruszenia art. 233 pkt 1, art. 234, art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).
2. Wskazuje, że uchwała Nr LXIV.606.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki w zakresie:
 - 1) § 5 ust. 2 w części dotyczącej wyrażenia „projektu budżetu”;
 - 2) § 6 ust. 2 w części dotyczącej wyrażenia „projekt budżetu”;
 - 3) § 7 ust. 2 w części dotyczącej wyrażenia „projekcie budżetu”została podjęta z naruszeniem prawa, tj. art. 211 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

§ 2

1. W zakresie orzeczenia nieważności w części, o którym mowa w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały, Gminie Mińsk Mazowiecki służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.
2. W zakresie naruszenia prawa, o którym mowa w § 1 ust. 2, nie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXIV.606.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy Mińsk Mazowiecki przywołała art. 234 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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 § 2, § 3, § 4 oraz § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Mińsk Mazowiecki postanowiła, cyt. „§ 2. Przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należą do wyłącznej kompetencji Wójta Gminy.

§ 3. O przystąpieniu do prac nad projektem budżetu na rok następny Wójt Gminy informuje mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do 20 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

§ 4. Wnioski do projektu budżetu gminy na rok przyszły mogą składać radni, sołtysi, komisje stałe rady oraz osoby prawne i fizyczne w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Przykładowy wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 5. 1. Wójt Gminy przygotowuje projekt budżetu gminy wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi, uwzględniając:

- 1) postanowienia ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- 2) wnioski określone w § 4,
- 3) projekt dotacji celowych na realizację zadań własnych, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i subwencji z budżetu państwa,
- 4) projekt dotacji na realizację zadań przyjętych do realizacji w drodze porozumień.
- 5) zapisy Strategii rozwoju Gminy i wieloletnie programy realizowane przez Gminę”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż powyższe postanowienia nie są związane z prowadzeniem przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki prac nad przedłożonym projektem uchwały budżetowej, a tym samym wykraczają poza zakres wynikający z przepisów art. 233 pkt 1 i art. 234 ustawy o finansach publicznych. Mając na względzie powyższe postanowienia badanej uchwały, Kolegium Izby zauważa, że z art. 234 ustawy o finansach publicznych wynika, iż uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu ma regulować tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, które rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ jednostki samorząd terytorialnego, tj. organ wykonawczy. Brak zatem podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w omawianym trybie etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, w tym określenia obowiązków wójta w toku prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej.

Powyższe istotnie narusza również art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego – w badanym przypadku Wójtowi Gminy Mińsk Mazowiecki. Wskazany przepis stanowi wyraz podziału kompetencji obu organów jednostki samorządu terytorialnego – na zasadzie wyłączności kompetencji każdego z nich – w procesie tworzenia budżetu. Konsekwencją tego jest podział procedury tworzenia budżetu na fazę opracowania projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy oraz fazę rozpatrzenia projektu tej uchwały przez organ stanowiący. A zatem organ stanowiący nie jest uprawniony do określenia procedury sporządzania przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej, gdyż narusza to jego wyłączną kompetencje w tym zakresie (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2009 r. V SA/Wa 763/09).

W § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Mińsk Mazowiecki postanowiła, cyt. „Wójt Gminy wydaje zarządzenie w sprawie projektu budżetu gminy i przedkłada go w terminie do dnia 15 listopada poprzedzającego rok budżetowy:

- 1) Radzie Gminy,
- 2) Regionalnej Izbie Obrachunkowej, celem zaopiniowania.”.

Powyższymi zapisami Rada Gminy Mińsk Mazowiecki dokonała modyfikacji art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja jest niedopuszczalna, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

W § 7 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Mińsk Mazowiecki postanowiła, cyt. „Przewodniczący Rady Gminy zwołuje sesję celem przedstawienia projektu budżetu Radzie Gminy a następnie przesyła go wraz z materiałami informacyjnymi do zaopiniowania stałym Komisjom Rady.”.

Dalej, w § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Mińsk Mazowiecki postanowiła, cyt. „Przewodniczący Rady Gminy zwołuje sesję budżetową przed końcem roku poprzedzającego rok budżetowy lub w uzasadnionych przypadkach w innym terminie, umożliwiającym uchwalenie budżetu do dnia 31 stycznia roku budżetowego.”.

W ocenie Kolegium Izby ww. postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu w art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Organ nadzoru zauważa, że każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała, do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczyć należy m.in. naruszenie przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał czy przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy Mińsk Mazowiecki w badanej uchwale użyła wyrażenia „projekt budżetu” zamiast „projekt uchwały budżetowej”, a mianowicie:

- w § 5 ust. 2, cyt. „projektu budżetu”;
- § 6 ust. 2, cyt. „projekt budżetu”;
- § 7 ust. 2, cyt. „projekcie budżetu”.

Powyższe nieścisłości naruszają prawo, tj. art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, ponieważ wskazane pojęcia nie są ze sobą tożsame. Zgodnie z art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i załączników. Pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest pojęciem węższym niż uchwała budżetowa, co potwierdza ww. przepis, który wskazuje iż uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i załączników.

Badana uchwała w zakresie części § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 2 (co uszczegółowiono powyżej) została wydana z naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa.

Powyższe nieścisłości stwierdzono również w innych postanowieniach badanej uchwały, a mianowicie:

- w § 3, cyt. „projektem budżetu”;
- w § 4, § 6 ust. 1, cyt. „projektu budżetu gminy”;
- w § 5 ust. 1, cyt. „projekt budżetu gminy”;
- w § 7 ust. 1, cyt. „projektu budżetu”,


co do których Kolegium Izby orzekło o ich nieważności w całości.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych

Aneta Chmielowiec


Radca Prawny
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie

