

**Uchwała Nr 22.326.2020**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 25 września 2020 roku**

**w sprawie: orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XIX.171.2020 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 sierpnia 2020 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XIX.171.2020 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Mińsk Mazowiecki, tj. § 4, § 8 ust. 5 i § 9, z powodu istotnego naruszenia art. 233 pkt 1, art. 234, art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.),
2. Wskazuje, że uchwała Nr XIX.171.2020 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Mińsk Mazowiecki została podjęta z nieistotnym naruszeniem art. 211 ust. 5 w związku z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

**§ 2**

1. Na niniejszą uchwałę w zakresie orzeczenia nieważności, o której mowa w § 1 ust. 1 Gminie Mińsk Mazowiecki przysługuje prawo wniesienia skargi 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 wskazania nieistotnego naruszenia prawa, o którym mowa § 1 ust. 2, nie przysługuje Gminie Mińsk Mazowiecki prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 1 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XIX.171.2020 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Mińsk Mazowiecki.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Izby.

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

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy wskazała 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 § 4 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały wskazano, cyt.:

*„1. Wójt Gminy opracowuje projekt budżetu przy pomocy kierowników referatów Urzędu Gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.*

*2. Kierownicy referatów oraz kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych gminy, opracowują i przedkładają Wójtowi plany rzeczowe zadań oraz załączenia do projektów planów finansowych, w terminie do 10 października roku poprzedzającego rok budżetowy.*

Kolegium Izby zwraca uwagę, że uchwała, podejmowana na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych, winna regulować tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, które rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez organ wykonawczy. Brak zatem podstaw prawnych do określania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jak to nastąpiło w § 4 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały, obowiązków kierowników jednostek organizacyjnych i kierowników referatów Urzędu Gminy, w toku prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, wójt, jako kierownik urzędu gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Następnie w § 4 ust. 3 badanej uchwały wskazano, cyt.:

*„Załączenia do projektów planów finansowych, o których mowa w pkt. 2, opracowane są na podstawie:*

- a) stawek podatkowych, opłat i cen obowiązujących w roku poprzedzającym rok budżetowy z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie z dniem 1 stycznia roku budżetowego,*
- b) prognoz wzrostu cen w roku budżetowym,*

c) przewidywanego planu zatrudnienia na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy i planowanego wskaźnika wzrostu w roku budżetowym,

d) dodatkowych kryteriów:

- wykaz szczegółowych zadań zaplanowanych do wykonania wraz z szacunkowym kosztem ich wykonania,

- zasady kalkulowania środków na wydatki bieżące (wydatki osobowe, opłatę mediów, usługi materialne, remonty itp.) powinny uwzględniać stopień inflacji, wzrost cen towarów i usług, wzrost wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej, wzrost wydatków w budżecie państwa”.

Z kolei w § 9 badanej uchwały wskazano, cyt.: „Wójt, po rozpatrzeniu wniosków Komisji właściwej do spraw budżetu, przedkłada projekt uchwały budżetowej do uchwalenia Radzie Gminy”.

Przytoczone regulacje naruszają podział procedury tworzenia budżetu na fazę opracowania projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy oraz fazę rozpatrzenia projektu tej uchwały przez organ stanowiący. Zgodnie z art. 233 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie wójtowi gminy. Wskazane przepisy stanowią wyraz podziału kompetencji obu organów jednostki samorządu terytorialnego – na zasadzie wyłączności kompetencji każdego z nich – w procesie tworzenia budżetu, a w konsekwencji podział procedury tworzenia budżetu na wyżej wskazane dwie fazy.

A zatem organ stanowiący nie jest uprawniony do określenia procedury sporządzania przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej, gdyż narusza to jego wyłączną kompetencję w tym zakresie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2009 r. V SA/Wa 763/09, LEX nr 553553).

Kolegium Izby podkreśla, że uchwała podejmowana na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych, powinna regulować tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, które rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez organ wykonawczy.

Dodatkowo Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 4 ust. 3 badanej uchwały organ stanowiący odwołał się do nieistniejącego cyt. „pkt. 2”, podczas gdy w § 4 (jak i w całej badanej uchwale) występują jedynie ustępy. W świetle § 124 w związku z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§), natomiast paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Kolegium Izby zaznacza, że badana uchwała winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała i nie budziła wątpliwości. Stąd też powinna zawierać usystematyzowaną numerację paragrafów, ustępów, punktów.

Następnie w § 8 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, cyt.: „W przypadku, gdy z ustaleń prac nad budżetem wynika konieczność dokonania w projekcie uchwały budżetowej gminy zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu, dla ich wprowadzenia niezbędna jest zgoda Wójta Gminy”. Przytoczone uregulowania stanowią przekroczenie ustawowej delegacji zawartej w art. 234 w związku z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki uregulowała (powtórzyła) to, co już zostało określone przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 240 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, bez zgody wójta gminy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji, będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych, stanowi istotne naruszenie prawa.

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04 Sąd wskazał, cyt.: „Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Wr 1793/93, OwSS 1995, nr 4, poz. 142; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., II SA/Wr 1389/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 14 i inne) nie jest dopuszczalne powtarzanie w jakimkolwiek akcie wydawanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, organ samorządowy zaś nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Dlatego też powtórzenie treści ustawy w akcie wydawanym przez organ samorządowy stanowi istotne naruszenie prawa”.

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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11, LEX nr 1087049).

Organ nadzoru zauważa, że każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97), 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.

Końcowo Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy Mińsk Mazowiecki w badanej uchwale używa zamiennie pojęć, cyt. „projekt uchwały budżetowej” oraz „projekt budżetu”, co jest sprzeczne z przepisami art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. W myśl art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa składa się z:

- 1) budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) załączników.

Powyższe odnosi się do postanowień § 1, § 2, § 3, § 5, § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 lit d., § 7, § 8 ust. 2 badanej uchwały, w których zamiennie posłużono się nietożsamymi pojęciami: „projekt budżetu” i „projekt uchwały budżetowej”.

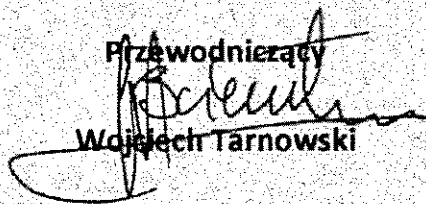
W ocenie Kolegium Izby wskazana nieprawidłowość stanowi nieistotne naruszenie prawa. W myśl art. 11 ust. 3. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec  
Aneta Chmielowiec  
LB-2106

01.10.2021.

Przewodniczący  
  
Wojciech Tarnowski