

Uchwała Nr 17.280.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 18 lipca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXVIII-104/2023 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Wołomin oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 18 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

Orzeka o nieważności uchwały Nr LXVIII-104/2023 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Wołomin oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, z powodu istotnego naruszenia art. 211 ust 5, art. 233 pkt 1, art. 234, art. 239 oraz art. 234 pkt 3 w związku z art. 238 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Wołomin skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 10 lipca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXVIII-104/2023 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Wołomin oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

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

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

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Wołominie ustaliła tryb prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu Gminy Wołomin zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały.

W części I ust. 1 ww. załącznika Rada Miejska w Wołominie postanowiła, cyt. „Projekt budżetu Gminy Wołomin opracowuje się na podstawie:

- wniosków Komisji Rady Miejskiej w Wołominie, Radnych, Mieszkańców;
- przewidywanych stawek podatków i opłat lokalnych, z uwzględnieniem lokalnej polityki podatkowej w roku budżetowym;
- założeń makroekonomicznych, w tym głównie prognozy kształtowania się cen towarów i usług konsumpcyjnych i inwestycyjnych, prognozy kształtowania się podstawowych stóp procentowych;
- informacji nt. przyznanых Gminie Wołomin kwot subwencji i dotacji z budżetu państwa i prognozowanych dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.”.

W części II Lp. 1, 2 oraz 3 wskazano:

L.p.	WYSZCZEGÓLNIENIE	ODPOWIEDZIALNI	TERMIN
1.	Składanie do Burmistrza Wołomina wniosków do projektu budżetu	Mieszkańcy, Radni, Komisje Rady Miejskiej, jednostki pomocnicze	do 10 września roku poprzedzającego rok budżetowy
2.	Opracowanie i przekazanie do Skarbnika Gminy Wołomin wstępnych jednostkowych projektów planów finansowych i innych materiałów niezbędnych do opracowania projektu budżetu.	Kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych, naczelnicy, kierownicy i samodzielne stanowiska w Urzędzie Miejskim w Wołominie	do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy
3.	Weryfikowanie przez Burmistrza Wołomina wstępnych projektów jednostkowych planów finansowych sporządzonych przez jednostki organizacyjne Gminy Wołomin. Opracowanie wstępnego projektu budżetu Gminy Wołomin.	Burmistrz Wołomina, Skarbnik Gminy Wołomin	do 30 października roku poprzedzającego rok budżetowy

Mając na względzie powyższe postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby zauważa, że z przepisu 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 samorządu 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 Skarbnika Gminy Wołomin w toku prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, burmistrz, jako kierownik urzędu gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

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 Burmistrzowi Wołomina. 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 (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2009 r. V SA/Wa 763/09).

Postanowienia zawarte w części I ust. 1, a także części II Lp. 1, 2 oraz 3 załącznika do badanej uchwały, zdaniem Kolegium Izby, nie są związane z prowadzeniem przez Radę Miejską w Wołominie 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.

W części I ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wołominie ustaliła, cyt. „Projekt uchwały budżetowej sporządza się w szczególności określonej w przepisach ustawy o finansach publicznych.”.

W ocenie Kolegium Izby są to regulacje pozaustawowe, nie wynikające z przepisów art. 234 ustawy o finansach publicznych. W świetle przywołanego przepisu, przedmiotowa uchwała powinna określać w sposób kompletny „procedurę”, tj. tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, a w szczególności wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a nie odsyłać do ustawy.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku do badanej uchwały Rada Miejska w Wołominie użyła zamiennie pojęć, cyt. „projekt uchwały budżetowej” oraz „projekt budżetu”, co jest sprzeczne z art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego budżet jest częścią składową (obok załączników, o których mowa w art. 214 ustawy o finansach publicznych) uchwały budżetowej.

W części II Lp. 7 załącznika do przedmiotowej uchwały wskazano:

7.	Uchwalenie budżetu przez Radę Miejską w Wołominie	Rada Miejska w Wołominie	do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy
----	---	--------------------------	--

Kolegium Izby wskazuje, że powyższy zapis stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 239 ustawy o finansach publicznych, stosownie do którego uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego.

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 (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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Miejska w Wołominie nie określiła materiałów informacyjnych do uchwały budżetowej, co istotnie narusza art. 234 pkt 3 w związku z art. 238 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.


Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium


Bożena Zych

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielowiec
LB-2106