

Uchwała nr 71/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 19 lipca 2024 roku

w sprawie wskazania naruszenia prawa w uchwale nr IV/24/2024 Rady Gminy Górno z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr II/8/2024 Rady Gminy Górno z dnia 27 maja 2024 r. zmieniająca uchwałę budżetową Gminy Górno na 2024 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 12 ust. 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w wyniku badania uchwały nr IV/24/2024 Rady Gminy Górno z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały nr II/8/2024 Rady Gminy Górno z dnia 27 maja 2024 r. zmieniająca uchwałę budżetową Gminy Górno na 2024 r.

p o s t a n a w i a

1. Wskazać nieprawidłowości występujące w uchwale nr IV/24/2024 Rady Gminy Górno z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały nr II/8/2024 Rady Gminy Górno z dnia 27 maja 2024 r. zmieniająca uchwałę budżetową Gminy Górno na 2024 r. polegające na uchyleniu uchwały nr II/8/2024 z dnia 27 maja 2024 r., w której uchylone zostały zapisy § 11 i § 12 uchwały nr LXV/651/2024 Rady Gminy Górno z dnia 22 stycznia 2024 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Górno na 2024 rok, co stanowi naruszenie § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, 483 ze zm.).
2. Wskazać sposób usunięcia nieprawidłowości wskazanej w pkt 1 poprzez wprowadzenie treści upoważnień dla organu wykonawczego zgodnie z intencją Rady Gminy Górno.
3. Powyższe nieprawidłowości usunąć w terminie do dnia 18 sierpnia 2024 roku.

U z a s a d n i e n i e

Uchwała nr IV/24/2024 Rady Gminy Górno z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały nr II/8/2024 Rady Gminy Górno z dnia 27 maja 2024 r. zmieniająca uchwałę budżetową Gminy Górno na 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 24 czerwca 2024

roku. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 19 lipca 2024 roku.

O terminie tym powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy Górno.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Górno w przedmiotowej uchwale uchyliła uchwałę nr II/8/2024 z dnia 27 maja 2024 r zmieniająca uchwałę budżetową Gminy Górno na 2024 rok. Rada Gminy Górno w uchwale nr II/8/2024 uchyliła § 11 i § 12 uchwały budżetowej. Zaznaczyć należy, iż stosownie do zapisów art. 258 ust. 1 i art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w § 11 uchwały budżetowej upoważnił Wójta do :

1. dokonywania przeniesień planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy między rozdziałami i paragrafami wydatków oraz przeniesień pomiędzy planem wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy i planem innych wydatków bieżących, w ramach działów klasyfikacji budżetowej,

2. dokonywania zmian w planie wydatków na zadania inwestycyjne roczne w ramach działów, z wyłączeniem wprowadzania nowych zadań inwestycyjnych,

3. dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków na zadania bieżące i na inwestycyjne w tym wieloletnie związanych ze:

- zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazanych z budżetu unii europejskiej, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
- zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków o których mowa art. 5 ust 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
- zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich

4. dokonywania zmian pomiędzy wydatkami bieżącymi a wydatkami majątkowymi w ramach działu, za wyjątkiem wprowadzania nowych zadań inwestycyjnych oraz z wyłączeniem zmian kwot wydatków na przedsięwzięcia

5. przekazania kierownikom jednostek budżetowych uprawnień do dokonywania przeniesień w planie wydatków,

6. przekazania uprawnień jednostkom organizacyjnym do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy,

7. lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu gminy.

8. zaciągania zobowiązań do kwot wynikających z limitów zobowiązań, o których mowa w § 10 niniejszej uchwały.

Z kolei w § 12 uchwały budżetowej w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa rada upoważniła Wójta do:

1. dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej

2. dokonywania czynności, o których mowa w art.258 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych

3. dokonywania zmian w planie wydatków budżetu związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki.

W ww. paragrafach udzielone były upoważnienia dla Wójta do dokonywania zmian w budżecie wynikające z art. 258 ustawy o finansach publicznych, jak również upoważnienie do zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów określonych w § 10 uchwały budżetowej. Upoważnienia dla Wójta do dokonywania zmian w budżecie innych niż określone w art. 257 ustawy o finansach publicznych i upoważnienia do zaciągania zobowiązań, a także do dokonywania zmian w budżecie w związku z pomocą obywatelom Ukrainy są upoważnieniami fakultatywnymi, a nie obligatoryjnymi. W art. 258 i art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz w art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.) ustawodawca wskazał, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może udzielić upoważnień dla zarządu do ww. czynności. Przepisy powyższe dają organowi stanowiącemu uprawnienie nie zaś obowiązek udzielenia upoważnień organowi wykonawczemu. Rada Gminy Górno korzystając z tych kompetencji w uchwale budżetowej udzieliła stosownych upoważnień dla Wójta Gminy Górno.

Następnie Rada Gminy Górno w uchwale nr II/8/2024 cofnęła wcześniej udzielone upoważnienia dla Wójta. Z kolei uchwałą nr IV/24/2024 z dnia 17 czerwca 2024 roku Rada Gminy postanowiła o uchyleniu wcześniej zabranych upoważnień, chcąc tym samym przywrócić upoważnienia dla Wójta wskazane w uchwale budżetowej.

Kolegium Izby wskazuje, iż postanowienia zawarte w uchwale nr IV/24/2024 naruszają uregulowania wynikające z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie bowiem § 90 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale II tego załącznika. Zgodnie z nim zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto

w § 91 przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich vacatio legis (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Z powyższego wynika jasno, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (tak G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"). Przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 załącznika do rozporządzenia wskazuje ponadto jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich vacatio legis i wprowadza w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej. Zasada ta jest aktualna również do aktów stanowionych przez Radę Gminy, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasadzie tej przeczy działanie, którego skutkiem jest niepewność co do obowiązującego prawa. Kwestionowana uchwała wywołuje także niepewność co do osiągnięcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zamierzonego celu. Istotą nowelizacji przepisów jest bowiem dokonanie zmian w tekście pierwotnym, w tym przypadku w uchwale wskazującej udzielenie upoważnień dla Wójta poprzez na nowo ich wprowadzenie.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium

Damian Grzelka