

UCHWAŁA NR 0102-9/23
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 11 stycznia 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLIX/401/2022 Rady Gminy Świątki z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świątki na lata 2023 – 2036.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2023 r., poz. 40)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 6 uchwały Nr XLIX/401/2022 Rady Gminy Świątki z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świątki na lata 2023 – 2036, a także nieważność w części dotyczącej przychodów budżetu na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gminy Świątki w roku 2023, wykazanych w kolumnie 4.3.1 oraz kolumnie 4.4.1 załącznika Nr 1 do badanej uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Świątki w dniu 15 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/401/2022 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świątki na lata 2023 – 2036.

W dniu 22 grudnia 2022 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła drogą elektroniczną do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 4 stycznia 2023 r. zawiadomiono Gminę Świątki, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 11 stycznia 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Świątki nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ww. ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę, stwierdziło co następuje:

W § 1 uchwały Nr XLIX/401/2022 Rada Gminy Świątki uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Świątki na lata 2023 – 2036, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do ww. uchwały. Natomiast, w kolumnach: 4.3.1 oraz 4.4.1 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, dotyczących przychodów budżetu na pokrycie planowanego deficytu budżetu postanowiono, że deficyt budżetu Gminy Świątki w roku 2023 w wysokości 4.469.814,40 zł zostanie sfinansowany z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) w kwocie 4.389.877,40 zł, a także ze spłat udzielonych pożyczek w latach ubiegłych w kwocie 79.937,00 zł, podczas gdy z § 3 uchwały Nr XLIX/402/2022 Rady Gminy Świątki z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Świątki na rok 2023 wynika, iż deficyt budżetu Gminy Świątki w roku 2023 zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 2.388.566,00 zł i wolnych środków w kwocie 2.081.248,40 zł.

W ocenie Kolegium Izby, stan taki narusza art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Na jawność gospodarki finansowej gminy wskazuje również art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że gospodarka finansowa gminy jest jawna.

Ponadto, w § 6 badanej uchwały Rada Gminy Świątki postanowiła, że cyt.: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2023 roku i podlega ogłoszeniu poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Świątki.”.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W ocenie Kolegium Izby, zapisy § 6 badanej uchwały zostały zredagowane w sposób wadliwy, ponieważ zawierają dwa, wzajemnie wykluczające się terminy, od kiedy uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała i postanowienia w niej zawarte znajdą zastosowanie do zdarzeń powstałych z dniem jej podjęcia, czyli z dniem 15 grudnia 2022 r., podczas gdy drugi termin powoduje, iż postanowienia badanej uchwały będą wywoływać skutki prawne od dnia 1 stycznia 2023 r. Wprawdzie z przepisu § 51 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, iż możliwe jest wprowadzenie w podejmowanym akcie prawnym zapisu, że akt ten uzyskuje moc w innym dniu niż wchodzi w życie, to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie

posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Kolegium Izby, zapisy § 6 badanej uchwały powodują, że w rzeczywistości nie wiadomo od kiedy uchwała ta ma wejść w życie, tj. od kiedy będzie wywoływać skutki prawne. Nie jest wiadome czy ma to być z dniem podjęcia, czyli z dniem 15 grudnia 2022 r., czy też dopiero od dnia 1 stycznia 2023 r.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 6 uchwały Nr XLIX/401/2022 Rady Gminy Świątki z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świątki na lata 2023 – 2036 oraz nieważność tej uchwały w części dotyczącej przychodów budżetu na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gminy Świątki w roku 2023, wykazanych w kolumnie 4.3.1 oraz kolumnie 4.4.1 załącznika Nr 1 do ww. uchwały, w związku z zawarciem w § 6 badanej uchwały dwóch, wzajemnie wykluczających się terminów od jakich uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać, a także w związku z wykazaniem w kolumnie 4.3.1 oraz kolumnie 4.4.1 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XLIX/401/2022 źródeł finansowania deficytu budżetu Gminy Świątki w roku 2023, niezgodnych ze sposobem finansowania ww. deficytu, określonym w § 3 uchwały Nr XLIX/402/2022 Rady Gminy Świątki z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Świątki na rok 2023, co skutkuje istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz naruszeniem art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber