



Uchwała Nr 225/XVIII/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 22 lipca 2021 r.

w sprawie uchwały Nr LIX/288/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łęczyny na lata 2021 - 2029

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LIX/288/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łęczyny na lata 2021 - 2029 w części dotyczącej § 6 w zakresie zapisu „**z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego**” z powodu istotnego naruszenia art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) poprzez postanowienie o publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pomimo, iż uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie jest aktem podlegającym publikacji oraz naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483) polegającego na postanowieniu o wstecznej mocy obowiązywania uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIX/288/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łęczyny na lata 2021 – 2029 wpłynęła do Regionalnej

Izby Obrachunkowej w dniu 7 lipca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej na swym posiedzeniu w dniu 15 lipca 2021 r. uchwałą Nr 219/XVII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Łęczyny. Badanie nadzorcze tego aktu przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 22 lipca 2021 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz.2137) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.). W posiedzeniu uczestniczyli: Pani Anna Wiaderny – Wiceburmistrz, Pan Edward Urbańczyk – Wiceprzewodniczący Rady Miasta oraz Pan Łukasz Kuczek – Radny Rady Miasta Łęczyny.

Podstawą podjętej uchwały Kolegium Izby w postaci stwierdzenia nieważności w części badanej uchwały Rady Miasta Łęczyny był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W § 6 uchwały Nr LIX/288/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łęczyny na lata 2021 – 2029, Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.”

Powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2020 r. o ogłaszaniu aktów prawnych zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy , w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo – gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu

i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w powyższym przepisie, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który obligowałby organ stanowiący do ogłoszenia uchwały w takim dzienniku.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W uzasadnieniu postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. (sygn.. akt IV SA/Po 245/18) stwierdzono: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosić się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś realizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów(obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”.

W ocenie Kolegium, uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest aktem podejmowanym dla wykonania ustawowo określonych kompetencji. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi

podejmującemu uchwałę. Tym samym brak podstaw prawnych do ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Kolegium Izby, badając uchwałę Rady Miasta Łęczyny uznało również, że została ona podjęta z naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Badana uchwała wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 226, art. 227, art. 228, art. 229, art. 230 ust. 1 i 6 oraz art. 231 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a żaden z tych wskazanych przepisów nie pozwala na dokonywanie zmian wieloletniej prognozy finansowej z mocą wsteczną. Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 230 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie. Zatem badana uchwała Rady Miasta Łęczyny z dnia 5 lipca 2021 r. weszła w życie z dniem jej podjęcia, zaś do tego czasu obowiązywała uchwała Nr XXIII/150/20 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020 – 2026.

Opisany wyżej stan faktyczny i prawny potwierdza, że badana uchwała zawiera istotne naruszenie prawa polegające na nadaniu jej wstecznej mocy obowiązywania – od 1 stycznia 2021 r., co jest sprzeczne z powszechnie obowiązującą zasadą „prawo nie działa wstecz”.

Zakaz działania praw wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność uchwały Nr LIX/288/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łęczyny na lata 2021 – 2029 w części dotyczącej § 6 w zakresie zapisu „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 roku i podlega ogłoszeniu w dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej