



Uchwała Nr 260/XVIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 lipca 2023 r.

w sprawie uchwały Nr LX/334/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2022 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i 6 oraz ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **naruszenie prawa** w uchwale Rady Gminy Milówka Nr LX/334/2023 z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2022 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok, polegające na nieprawidłowym zamieszczeniu w załączniku Nr 2 do uchwały „Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok” informacji o stanie mienia Gminy i sprawozdań z wykonania planów finansowych gminnych instytucji kultury oraz ich ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego – czym naruszono art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Milówka Nr LX/334/2023 z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2022 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu

Gminy Milówka za 2022 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 21 czerwca 2023 r.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały – ze względu na opisany poniżej stan faktyczny i prawny sprawy.

Rada Gminy Milówka podjęła w dniu 16 czerwca 2023 r. uchwałę Nr LX/334/2023 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2022 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok, opierając się na zawartych w podstawie prawnej tej uchwały przepisach: art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). W podjętej uchwale Rada Gminy Milówka uchwaliła, co następuje cyt.:

„§ 1. Po rozpatrzeniu sprawozdania finansowego Wójta Gminy Milówka za 2022 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok, zatwierdza się sprawozdanie finansowe za 2022 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok.

§ 2. 1. Sprawozdanie finansowe Wójta Gminy Milówka za 2022 rok stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok stanowi załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

W załączniku Nr 2 do podjętej uchwały według oryginalnego brzmienia treści tego załącznika uchwalono:

- 1) Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok (s. 1- 46 zał. nr 2);
- 2) Omówienie wykonania planu finansowego przychodów i wydatków na dzień 31.12.2022 r. Gminnego Ośrodka Kultury w Milówce (s. 47 - 51 zał. nr 2);
- 3) Omówienie wykonania planu finansowego przychodów i wydatków na dzień 31.12.2022 r. Gminnej Biblioteki Publicznej w Milówce (s. 52 - 55 zał. nr 2);
- 4) Informację o stanie mienia komunalnego Gminy Milówka (s. 56 - 58 zał. nr 2).

Według postanowienia § 2 ust. 2 podjętej uchwały sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Milówka za 2022 rok wraz z ujętymi również w załączniku Nr 2 sprawozdaniami zawierającymi omówienie wykonania rocznych planów finansowych gminnych instytucji kultury oraz informacją o stanie mienia tej jednostki samorządu terytorialnego zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 23 czerwca 2023 r. pod pozycją 5110.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu jednostki

samorządu terytorialnego zawiera zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego (w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej), natomiast sprawozdania z art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (sprawozdania roczne z wykonania planu finansowego jednostek wymienionych w art. 9 pkt 10, 13 i 14 tej ustawy) oraz informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego są odrębnymi od tego sprawozdania dokumentami, co wynika z brzmienia art. 267 ust. 1 pkt 1- 3 ustawy o finansach publicznych. W myśl art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Na podstawie tego przepisu organ stanowiący nie ma uprawnienia do zatwierdzania informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego ani sprawozdań z wykonania planów finansowych samorządowych instytucji kultury. Te dokumenty nie są elementami składowymi sprawozdania z wykonania budżetu gminy, zatem Rada Gminy uchwalając je w załączniku Nr 2, który miał ujmować sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2022 r. naruszyła przepis art. 270 ust. 4 tej ustawy w powiązaniu z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym został określony przez ustawodawcę w 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). Jest to katalog zamknięty, który obejmuje:

- 1) akt prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo - gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;

- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Wśród wymienionych aktów znajduje się sprawozdanie z wykonania budżetu gminy wykazane w pkt 7 art. 13 ww. ustawy. W tym katalogu brak wskazania jako podlegających publikacji informacji o stanie mienia gminy oraz sprawozdań z wykonania planów finansowych jednostek wymienionych w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy o finansach publicznych. Przedmiotowe dokumenty nie zaliczają się do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych podlegających publikacji.

W ocenie Kolegium Izby popartym orzecnictwem sądów administracyjnych (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2010 r., III SA/Wr 428/10; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2010 r., III SA/Gl 2083/10) za istotne naruszenie prawa uznaje się m.in.: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, wydanie aktu z przekroczeniem delegacji ustawowej, wydanie aktu przez organ niewłaściwy w sprawie, stwierdzenie że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, a sprzeczność jest oczywista i bezpośrednia, wprowadzanie regulacji sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania, naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał jeżeli na skutek tego naruszenia prawa zapadła uchwała o innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności (np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r., II SA/Go 510/17).

Zamieszczone nieprawidłowo w załączniku Nr 2 do podjętej uchwały ww. dokumenty wchodzi w skład szeroko rozumianej procedury absolutoryjnej jednostki samorządu terytorialnego, ale nie stanowią sprawozdania z wykonania budżetu teź jednostki samorządu terytorialnego podlegającego zatwierdzeniu i publikacji. Z powyższych względów, Kolegium Izby oceniło występującą w badanej uchwale wadliwość jako niestanowiącą wystarczającej przesłanki do stwierdzenia jej nieważności i działając na podstawie art. 11 ust. 3 ww. ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym zgodnie z którymi, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru (izba) nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa – orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na zakończenie, Kolegium Izby wskazuje na konieczność prawidłowego konstruowania przyszłych uchwał podejmowanych w tej sprawie przez Radę Gminy Milówka.

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa – organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to zatem rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej