



**Uchwała Nr 8/II/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**  
**z dnia 18 stycznia 2024 r.**

**w sprawie uchwały Nr LIX/569/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie projektu budowlanego sali gimnastycznej wraz z otoczeniem przy Zespole Szkolno – Przedszkolnym Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Potępie**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 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 **nieważność** uchwały Nr LIX/569/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie projektu budowlanego sali gimnastycznej wraz z otoczeniem przy Zespole Szkolno – Przedszkolnym Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Potępie” – z powodu braku podstaw prawnych do podjęcia przez organ stanowiący uchwały, czym istotnie naruszono art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 art. 211 ust. 1 i ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.) i art. 18 ust 2 pkt 9 lit e) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.).

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr LIX/569/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie projektu budowlanego sali gimnastycznej wraz z otoczeniem przy Zespole Szkolno – Przedszkolnym Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Potępie”, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 22 grudnia 2023 roku. W dniu 4 stycznia 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, o terminie którego powiadomiono organy Gminy, z pouczeniem że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest

rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w §1 niniejszej uchwały. Przedmiotowe rozstrzygnięcie zapadło na tle następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

W §1 uchwały Nr LIX/569/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie projektu budowlanego sali gimnastycznej wraz z otoczeniem przy Zespole Szkolno – Przedszkolnym Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Potępie”, Rada Gminy Krupski Młyn uchwaliła, co następuje cyt.:

*„ § 1. Rozpocząć prace związane z projektem budowlanym sali gimnastycznej wraz z otoczeniem przy Zespole Szkolno – Przedszkolnym Szkoły Podstawowej im. Kornela Makuszyńskiego w Potępie.”*

*§2. Zapewnić środki finansowe w budżecie Gminy Krupski Młyn w roku 2024 na wykonanie w/w dokumentacji”*

W uregulowaniach §§3 i 4 uchwały, organ stanowiący jej wykonanie powierzył Wójtowi Gminy oraz postanowił, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Rada Gminy Krupski Młyn podejmując badaną uchwałę powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Przepis art. 18 ust.2 pkt 9 lit. e) ten stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

W piśmie z dnia 8 stycznia 2024 r. Znak OR.0002.14.2023 Wójt Gminy wskazał, że w budżecie na 2024 rok nie zostały zabezpieczone środki finansowe na realizację zadania, nie jest ono również ujęte w wieloletniej prognozie finansowej gminy. Ponadto Wójt wyjaśnił, że w podjętej przez Radę Gminy uchwale w sprawie projektu budowlanego sali gimnastycznej nie zostały wskazane źródła finansowania zadania.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 stycznia br. brał udział przedstawiciel organu stanowiącego gminy, który potwierdził że intencją rady gminy było zapewnienie środków finansowych na realizację zadania w roku budżetowym 2024.

Kolegium Izby, oceniając zgodność przedmiotowej uchwały z prawem, w pierwszej kolejności wskazało na przepis art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Realizując kompetencję

organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Wr 585/06). Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Wskazać w tym miejscu można także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11), w sentencji którego Sąd wskazał, że: „*Podjmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii*”.

W tym kontekście Kolegium zwróciło uwagę na zasady ogólne finansów publicznych, a szczególnie regulację zawartą w art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w myśl której, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Rozwinięcie tej regulacji znajduje się w przepisach w dziale V ustawy o finansach publicznych poświęconemu budżetowi, uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Według art. 211 ust. 1 i 4 tej ustawy, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników. W świetle tych przepisów, budżet jest jedynym planem na podstawie którego, jednostka samorządu terytorialnego została uprawniona do prowadzenia gospodarki finansowej przez okres jednego roku. W myśl obowiązującego prawa, jednostka samorządu terytorialnego nie ma możliwości gospodarowania środkami publicznymi poza ramami uchwały budżetowej. Wszystkie operacje środkami publicznymi, w tym wiążące się z przyszłymi wydatkami, w celu zapewnienia ich legalności muszą mieć odzwierciedlenie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego (a jeśli przekraczałyby rok budżetowy również w wieloletniej prognozie finansowej tej jednostki).

Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że gospodarowanie przez jednostki samorządu terytorialnego środkami publicznymi musi następować w uporządkowany formalnoprawnie i merytorycznie sposób, tj. poprzez uchwałę budżetową. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego poprzez ujęcie wydatków na planowane przedsięwzięcia w tych aktach normatywnych, zabezpiecza środki finansowe na ich (aktualną lub przyszłą) realizację i nie może

tego uczynić w oderwaniu od uchwały budżetowej jak to miało miejsce w stanie faktycznym niniejszej sprawy. Zdecydowano o zapewnieniu środków finansowych na realizację wskazanego przedsięwzięcia, poza budżetem, co w ocenie Kolegium Izby nie miało umocowania prawnego. W obrocie prawnym nie może funkcjonować w oderwaniu od uchwały budżetowej (ewentualnie wieloletniej prognozy finansowej) samoistna uchwała o zapewnieniu środków finansowych i ich przeznaczeniu na przedsięwzięcie, których to środków uchwała budżetowa nie uwzględnia. Wskazany przez organ stanowiący przepis art. 18 ust 2 pkt 9 lit e) ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy do podjęcia uchwały o zabezpieczeniu środków finansowych na realizację zadania, które nie zostało ujęte w budżecie gminy.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący mając wolę przeznaczenia określonych środków na realizację zadania powinien dokonać tego w uchwale budżetowej na 2024 r. która została przyjęta w dniu 27 grudnia 2023 r., czego jednak nie uczynił. Kolegium zwraca uwagę, że w procesie podejmowania uchwały budżetowej możliwość wprowadzenia zmian w projekcie tej uchwały przedstawionej przez organ wykonawczy jest ograniczona jedynie warunkiem wynikającym z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W przypadku dokonywania zmiany w już uchwalonym budżecie wymagana jest inicjatywa organu wykonawczego, bowiem uprawnienia rady w zakresie kształtowania budżetu doznają istotnych ograniczeń.

Podsumowując, Kolegium Izby wskazuje, że miejscem, w którym rada gminy zamieszcza ustalenia o zabezpieczeniu środków finansowych na wydatki bieżącego roku budżetowego, jest roczna uchwała budżetowa

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyżej powody, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, stwierdziło **nieważność** badanej uchwały.

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

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej