

Uchwała Nr 81/2011  
z dnia 14 grudnia 2011 r.  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

w sprawie stwierdzenia nieważności Zarządzenia Nr WG-PLF.0051.103.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 25 listopada 2011 roku w sprawie uchylecia Zarządzenia Nr WG-PLF.0051.94.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 8 listopada 2011 w sprawie zmian w budżecie Gminy Sitkówka-Nowiny na 2011 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Henryk Rzepa – Prezes Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Joanna Marczevska (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas

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 2001 r. nr 55, poz. 577 z późn. zm.) w wyniku badania zarządzenia Nr WG-PLF.0051.103.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 25 listopada 2011 roku w sprawie uchylecia Zarządzenia Nr WG-PLF.0051.94.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 8 listopada 2011 w sprawie zmian w budżecie Gminy Sitkówka-Nowiny na 2011 rok

postanawia

stwierdzić nieważność Zarządzenia Nr WG-PLF.0051.103.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 25 listopada 2011 roku w sprawie uchylecia Zarządzenia Nr WG-PLF.0051.94.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 8 listopada 2011 w sprawie zmian w budżecie Gminy Sitkówka-Nowiny na 2011 rok z powodu nadania w/w Zarządzeniu wstecznej mocy obowiązywania bez podstawy prawnej i z naruszeniem zasady działania prawa wstecz

U z a s a d n i e

Zarządzenie Nr WG-PLF.0051.103.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 25 listopada 2011 roku w sprawie uchylecia Zarządzenia Nr WG-PLF.0051.94.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 8 listopada 2011 w sprawie zmian w budżecie Gminy Sitkówka-Nowiny na 2011 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 2 grudnia 2011 roku i na podstawie art. 11 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 20001 roku Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) zostało objęte postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania w/w zarządzenia stwierdzono, że w § 2 termin wejścia w życie zarządzenia podjętego w dniu 25 listopada br. określono z mocą obowiązującą od 8 listopada 2011 roku czyli z mocą wsteczną.

Wskazane w podstawie prawnej badanego zarządzenia, przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) jak również art. 257 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) nie dają podstaw do nadania zarządzeniu mocy wstecznej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W doktrynie finansów publicznych oraz orzecznictwie administracyjnym powszechnie uznawana jest zasada, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą czynić tylko to na co zezwalają ustawy. Zasada legalizmu została wskazana w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., „W prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada, iż to, co nie jest zabronione jest dozwolone. Wręcz przeciwnie, zasadą prawa administracyjnego jest działanie ściśle na podstawach i w granicach prawa” (sygn. akt I OSK 50/07). Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r.: (sygn. akt III SA 534/96) „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Badane zarządzenie uchyla w całości Zarządzenie Nr WG-PLF.0051.94.11 Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 8 listopada 2011 roku, którym organ wykonawczy dokonał zmiany w budżecie z naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych wskazanych w podstawie prawnej tego zarządzenia. Fakt popełnienia błędu, jak wskazano w uzasadnieniu do badanego zarządzenia nie uprawnia do nadania mocy wstecznej zarządzeniu, którym dokonano zmiany w budżecie, z datą podjęcia wadliwego zarządzenia.

Akceptacja nadawania mocy wstecznej zarządzeniom organu wykonawczego w sprawie zmian w budżecie, a zatem także i wadliwym uchwałom organu stanowiącego dotyczącym zmian w budżecie, umożliwiłaby eliminowanie wszystkich nieprawidłowo dokonywanych zmian, nieprawidłowości, które naruszałyby obowiązujące przepisy prawne w dacie, w której owe zmiany zostały dokonane.

Nadanie mocy wstecznej, poza działaniem bez podstawy prawnej, stanowi naruszenie fundamentalnej zasady, że prawo nie działa wstecz. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał treść zasady *lex retro non agit* jako jednej z fundamentalnych zasad polskiego porządku prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta wymaga, by nie stanowić norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm. Wprawdzie nie ma ona charakteru absolutnego ale jej przełamanie musi być jasno wypowiedziane w ustawie. /Wyrok NSA z 31.10.2001 roku, sygn. akt V SA 3154/00/.

Oprócz naruszenia powołanej wyżej zasady *lex retro non agit* zapis ten godzi w podstawy rachunkowości budżetowej, a także odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zmienia wstecznie dochody i wydatki, które zgodnie z zasadą *lex retro non agit*, obowiązują z dniem podjęcia zarządzenia zmieniającego budżet.

W związku z powyższym nie można uznać za zgodne z prawem nadanie mocy wstecznej zarządzeniu zmieniającemu budżet.

Mając powyższe na uwadze Kolegium RIO w Kielcach orzekło jak w sentencji.

#### Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach.

Przewodniczący Kolegium