



**UCHWAŁA Nr 828/07
z dnia 21 marca 2007 r**

Fu
18.04.07

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w składzie:**

Przewodniczący: Stanisław Srocki
Członkowie: Bogusław Dębski
Danuta Kubyliś
Wanda Orłowska
Anna Ostrowska
Barbara Poniak
Aleksander Piszczatowski
Maria Wasilewska

Na podstawie art.11 ust.1 i art.12 ust.2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001r. Nr 55, poz.577, ze zm.)

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym Uchwały Nr VI/22/07 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007

p o s t a n a w i a

I. uznać, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w związku z tym stwierdzić jej nieważność w części dotyczącej :

1. załącznika Nr 1 „Dochody 2007” w zakresie zwiększenia planu dochodów w stosunku do zaproponowanych przez Burmistrza w projekcie budżetu na łączną kwotę 130.800 zł, z tego:

- a) w dz. 600 rozdział 60016 § 0690 o kwotę 13.000 zł,
- b) w dz. 700 rozdział 70005 § 0690 o kwotę 3.300 zł,
- c) w dz. 700 rozdział 70005 § 0750 o kwotę 13.500 zł,
- d) w dz. 700 rozdział 70005 § 0470 o kwotę 20 000 zł,
- e) w dz. 700 rozdział 70005 § 0760 o kwotę 19.000 zł,
- f) w dz. 700 rozdział 70005 § 0770 o kwotę 32.000 zł,
- g) w dz. 750 rozdział 75023 § 0920 o kwotę 30.000 zł,

2. załącznika Nr 2 „Wydatki 2007” w zakresie zmniejszenia planu wydatków w stosunku do zaproponowanych przez Burmistrza w projekcie budżetu na łączną kwotę 505.971 zł., z tego:

- a) w dz. 750 rozdział 75075 § 4210 o kwotę 10.000 zł,
- b) w dz. 750 rozdział 75075 § 4300 o kwotę 32.000 zł,

- c) w dz. 750 rozdział 75095 § 4210 o kwotę 15.500 zł,
- d) w dz. 750 rozdział 75095 § 4300 o kwotę 12.500 zł,
- e) w dz. 758 rozdział 75818 § 4810 o kwotę 65.818 zł,
- f) w dz. 801 rozdział 80101 § 6056 o kwotę 90.653 zł,
- g) w dz. 900 rozdział 90001 § 6050 o kwotę 70.000 zł,
- h) w dz. 900 rozdział 90003 § 4300 o kwotę 20.000 zł
- i) w dz. 900 rozdział 90004 § 4300 o kwotę 20.000 zł,
- j) w dz. 900 rozdział 90004 § 4340 o kwotę 15.000 zł,
- k) w dz. 900 rozdział 90015 § 6050 o kwotę 50.000 zł,
- l) w dz. 900 rozdział 90095 § 4300 o kwotę 4.500 zł,
- m) w dz. 900 rozdział 90095 § 6050 o kwotę 100 000 zł,

3. załącznika Nr 2 Wydatki 2007 w zakresie zwiększenia planu wydatków w stosunku do zaproponowanych przez Burmistrza w projekcie budżetu na łączną kwotę 636.771 zł, z tego :

- a) w dz. 600 rozdział 60016 § 6050 o kwotę 576.771 zł,
- b) w dz. 750 rozdział 75022 § 4300 o kwotę 10.000 zł,
- c) w dz. 900 rozdział 90001 § 6050 o kwotę 50.000 zł.

H. Ustalić plan dochodów budżetu Miasta Bielsk Podlaski na 2007 r. w ogólnej kwocie 47 886 262 zł, w tym:

- a) w dz. 600 rozdział 60016 § 0690 w kwocie 50 000 zł,
- b) w dz. 700 rozdział 70005 § 0690 w kwocie 1 000 zł,
- c) w dz. 700 rozdział 70005 § 0750 w kwocie 135 284 zł,
- d) w dz. 700 rozdział 70005 § 0470 w kwocie 314 000 zł,
- e) w dz. 700 rozdział 70005 § 0760 w kwocie 35.000 zł,
- f) w dz. 700 rozdział 70005 § 0770 w kwocie 91.000 zł,
- g) w dz. 750 rozdział 75023 § 0920 w kwocie 25.000 zł,

III. Ustalić plan wydatków budżetu Miasta Bielsk Podlaski na 2007 r. w ogólnej kwocie 53 824 690 zł, w tym:

- a) w dz. 600 rozdział 60016 § 6050 w kwocie 2 840 000 zł,
- b) w dz. 750 rozdział 75022 § 4300 w kwocie 6 000 zł,

- c) w dz. 750 rozdział 75075 §4210 w kwocie 16 000 zł,
- d) w dz. 750 rozdział 75075 § 4300 w kwocie 57.500 zł,
- e) w dz. 750 rozdział 75095 § 4210 w kwocie 30.500 zł,
- f) w dz. 750 rozdział 75095 § 4300 w kwocie 31.250 zł,
- g) w dz. 801 rozdział 80101 § 6056 w kwocie 90.653 zł,
- h) w dz. 900 rozdział 90001 § 6050 w kwocie 5 428 500 zł,
- i) w dz. 900 rozdział 90003 § 4300 w kwocie 759.000 zł
- j) w dz. 900 rozdział 90004 §4300 w kwocie 179.950 zł,
- k) w dz. 900 rozdział 90004 § 4340 w kwocie 15.000 zł,
- l) w dz. 900 rozdział 90015 § 6050 w kwocie 68.000 zł,
- m) w dz. 900 rozdział 90095 § 4300 w kwocie 75.500 zł,
- n) w dz. 900 rozdział 90095 § 6050 w kwocie 200.000 zł,

oraz

w dz. 758 rozdział 75818 § 4810 w kwocie 1 583 176 zł,

w tym rezerwę ogólną w kwocie 496 410 zł

IV. Stwierdzić nieważność Załącznika Nr 3a „Zadania inwestycyjne w 2007 roku”

UZASADNIENIE

Uchwała Nr VI/22/07 Rady Miejskiej Bielsk Podlaski z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 26 lutego 2007 r. Jednocześnie Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski pismem nr Fn.3014/1/07 z dnia 23 lutego 2007 r. wniósł o stwierdzenie nieważności całości bądź części przedmiotowej uchwały. Poinformował w nim, że Rada Miejska w Bielsku Podlaskim zmieniła zapis dotyczący zakresu upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie w stosunku do zaproponowanego przez Burmistrza w projekcie uchwały budżetowej, tj. brzmienie § 11 ust.1 pkt 3 z treści : „*dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami*” na następujący : „*dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych w ramach działu z wyłączeniem przeniesień dotyczących wydatków majątkowych, dotacji, promocji miasta oraz pozostałej działalności w poszczególnych działach*” oraz , że dokonała zmian w przedłożonym przez niego projekcie uchwały budżetowej, polegających na zwiększeniu planu dochodów o łączną kwotę 130 800 zł

oraz zmniejszeniu planu wydatków na łączną kwotę 505 971 zł i jednocześnie zwiększeniu planu wydatków na łączną kwotę 636 771 zł. Na wprowadzenie powyższych zmian w projekcie uchwały budżetowej Burmistrz Miasta nie wyraził zgody. Podczas sesji w dniu 20 lutego 2007 r. wniósł sprzeciw i przedstawił swoje zastrzeżenia do wnioskowanych zmian.

Burmistrz przedstawił następującą argumentację swojego stanowiska:

- w sprawie wprowadzenia nowego wydatku w dz. 600 rozdział 60016 § 6050 w kwocie 356.771 zł z przeznaczeniem na budowę nawierzchni ul. Glogera w Bielsku Podlaskim, Burmistrz stwierdził, o czym informował radnych, iż wg kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji, tj. w miesiącu wrześniu 2004 roku, wartość kosztorysowa tego zadania wynosiła 564.537 zł. Uwzględniając wskaźnik wzrostu cen, należałoby przyjąć do budżetu kwotę około 680 tysięcy zł. Zabezpieczenie tylko kwoty 356.771 zł w br. uniemożliwia przeprowadzenie przetargu i podpisanie umowy, a wprowadzenie zadania do limitu wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne, czego nie uczyniono, w latach następnych spowoduje zwiększenie deficytu;
- w sprawie wprowadzenia nowego wydatku w dz. 600 rozdział 60016 § 6050 w kwocie 50.000 zł z przeznaczeniem na budowę nawierzchni ulicy Rejtana w Bielsku Podlaskim, Burmistrz stwierdził, o czym informował radnych, iż wg kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji, tj. w miesiącu styczniu 2005 roku, wartość kosztorysowa tego zadania kształtowała się w kwocie 568.320 zł i obejmowała 200 mb kanalizacji sanitarnej w kwocie 132.498 zł, 130 mb kanalizacji deszczowej w kwocie 87.071 zł, 115 mb nawierzchni w kwocie 348.720 zł. Zabezpieczenie jedynie kwoty 150.000 zł uniemożliwia zatem przeprowadzenie przetargu i podpisanie umowy, a wprowadzenie zadania do limitu wydatków na wieloletnie zadania inwestycyjne, czego nie uczyniono, w latach następnych spowoduje zwiększenie deficytu, na co nie wyraża zgody;
- w sprawie wprowadzenia dodatkowych zadań w br. tj. opracowania dokumentacji na budowę ul. Wczasowej i Przechodniej w Bielsku Podlaskim w kwocie 70.000 zł (dz. 600 rozdział 60016 § 6050) oraz dokumentacji na kanalizację sanitarną ulicy 11-go Listopada w kwocie 50.000 zł (dz. 900 rozdział 90001 § 6050) Burmistrz stwierdził, iż skutkować to będzie koniecznością rozpoczęcia robót budowlanych w ciągu najbliższych 2 lat. W poprzedniej kadencji została opracowana dokumentacja na modernizację 42 ulic i w projekcie budżetu na 2007 rok zabezpieczono środki na opracowanie dokumentacji na kolejne 8 ulic. Wprowadzenie więc następnych zadań uniemożliwi ich realizację zwiększając deficyt budżetu w latach następnych. Ulica 1 I-go Listopada w Bielsku Podlaskim jest drogą

powiatową i z informacji uzyskanych w Starostwie Powiatowym, nie będzie modernizowana w najbliższym okresie. Wykonanie kanalizacji sanitarnej, co jest zadaniem gminy miejskiej, spowoduje zniszczenie w miarę dobrej nawierzchni asfaltowej, a następnie ewentualna konieczność jej odbudowy po trasie kanału sanitarnego, co znacznie podroży koszty zadania. Zasadnym więc byłaby wspólna realizacja tego zadania, ale po wcześniejszym podpisaniu intencyjnego porozumienia ze Starostwem Powiatowym;

- w sprawie zmniejszenia środków na zadanie pn. „ulica Mickiewicza zaułek kanalizacja sanitarna, grawitacyjna, tłoczna, przepompownia ścieków” o kwotę 70.000 zł, pozostawiając kwotę 30.000 zł na opracowanie dokumentacji, Burmistrz wyjaśnił, iż zgodnie z przyjętym przez radnych Rady Miasta poprzedniej kadencji wnioskiem na LII Sesji Rady Miasta w dniu 28 marca 2006 roku, dotyczącym konieczności modernizacji ulic wraz z zaułkami, przystąpił do jego realizacji. Jedynym zaułkiem w ulicy Mickiewicza, który należałoby włączyć do istniejącej kanalizacji sanitarnej jest przedmiotowy odcinek;

- w sprawie zmniejszenia środków na zadanie opracowanie dokumentacji na zbiornik wodny w dzielnicy Studziwody o kwotę 100.000 zł (dz.900 rozdział 90095 § 6050), zdaniem Burmistrza, radni niezasadnie powoływali się na niższy koszt opracowania dokumentacji projektowej zbiornika retencyjnego w Brańsku. Przedmiotowy przetarg na opracowanie wspomnianej dokumentacji odbył się w 2004 roku, a ceny sprzed 3 lat nie mogą być wyznacznikiem kosztów dokumentacji w br. Według informacji uzyskanych w Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku koszt wykonania dokumentacji wg. istniejącej koncepcji programowo-przestrzennej szacuje się na kwotę około 200.000 zł.;

- w sprawie zmniejszenia planu wydatków na zadanie „Termomodernizacja obiektów Szkoły Podstawowej Nr 2” o kwotę 90.653 zł (dz.801 rozdział 80101 § 6056) Burmistrz wyjaśnił, iż zadanie powyższe rozpisane było w kilku miejscach uchwały budżetowej. W załączniku Nr 1 Dochody 2007 pozostawiono kwotę 513.700 zł stanowiącą prognozowane wpływy środków pochodzących z Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego EOG przeznaczone na finansowanie wspomnianego zadania. W załączniku Nr 2 Wydatki 2007 pozostawiono kwotę 513.700 zł (dz. 801 rozdział 80101 § 6055). W załączniku Nr 4 Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, po wykreśleniu kwoty 90.653 zł, pozostałe kwoty nie stanowią całościowego bilansowania przedmiotowego zadania.

Przedstawione powyżej okoliczności, na które powoływał się Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski, wskazywały, jego zdaniem, na naruszenie zapisów art.179 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym inicjatywa w sprawie zmian projektu uchwały budżetowej

należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Kolegium RIO w Białymstoku na posiedzeniu w dniu 5 marca 2007 r., uchwałą Nr 736/07, postanowiło wszcząć postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały budżetowej Miasta Bielsk i wskazało nieprawidłowości i wezwało Radę Miasta do uchylenia bądź naprawienia tej uchwały we własnym zakresie, w terminie do dnia 20 marca 2007 r. Jednocześnie poinformowano Radę, iż Kolegium RIO w Białymstoku wyda rozstrzygnięcie nadzorcze w przedmiotowej sprawie w dniu 21 marca 2007 r.

W wyznaczonym terminie do RIO w Białymstoku wpłynęła Uchwała Nr VII/26/07 z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie stanowiska Rady Miasta Bielsk Podlaski dotyczącego Uchwały Nr 736/07 z dnia 5 marca 2007 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w przedmiocie rozpatrzenia w postępowaniu nadzorczym Uchwały Nr VI/22/07 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007.

Rada Miejska w załączniku do ww. uchwały przedstawiła swoje stanowisko w sprawie prowadzonego postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały budżetowej Miasta Bielsk Podlaski na 2007 r. oraz wniosła o uwzględnienie przez Kolegium RIO argumentacji prawnej i faktycznej zmian dokonanych przez Radę, a zakwestionowanych przez Burmistrza.

Rada przedstawiła stan faktyczny, z którego wynika, że zgodnie z art. 179 ustawy Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski Zarządzeniem Nr 405/06 z dnia 15.11.2006 r. przygotował projekt uchwały budżetowej na 2007r. wraz z załącznikami i objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego. Pismami z dnia 05.01.2007 r. oraz z dnia 29.01.2007 r. przedstawił radnym zmiany (autopoprawki) do w/w projektu uchwały budżetowej. Rada Miasta w dniu 30.01.2007 r. odrzuciła projekt budżetu w wersji zaproponowanej przez Burmistrza Miasta, argumentując swoją decyzję bardzo późnym przekazaniem radnym ostatniej autopoprawki (dn. 29.01.2007 r. po godzinie 16), tj. tuż przed mającą się odbyć sesją oraz nieuwzględnieniem wniosków mieszkańców z konsultacji społecznych i wniosków zgłoszonych przez stałe komisje Rady Miasta.

Burmistrz Miasta pismem z dnia 05.02.2007 r. przedstawił kolejną autopoprawkę do projektu budżetu na 2007 r. Radni rozpoczęli od nowa procedowanie w poszczególnych komisjach nad projektem budżetu. Wszystkie komisje przegłosowały wniosek podpisany przez grupę radnych, polegający na zwiększeniu dochodów oraz zmianach w planie wydatków. Zaproponowane zmiany nie powodowały zwiększenia deficytu. W dniu 20.02.2007 r. Rada Miasta stosunkiem głosów 14 „za” i 7 głosów „przeciw” podjęła uchwałę NR VI/22/07 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Bielsk Podlaski na rok 2007, uwzględniając wolę radnych zgłoszoną w trakcie prac komisji Rady. Rada Miasta uchwalając budżet na 2007 r.

uwzględniła wnioski, wskazując jednocześnie źródła ich sfinansowania.

Rada Miasta Bielsk Podlaski argumentuje, że wprowadzając zmiany do projektu uchwały budżetowej miała na uwadze przede wszystkim dobro mieszkańców miasta oraz konieczność zaspokajania ich elementarnych potrzeb. Za takie należy bowiem uznać m.in. zwykłe poruszanie się (chodzenie, czy też jeżdżenie) po drogach asfaltowych, czy brukowanych, a nie po grzęzawiskach. Wskazano, iż w Bielsku Podlaskim na większości osiedli domów jednorodzinnych występują drogi gruntowe, które zwłaszcza w okresie wiosenno-jesiennym i po opadach są nieprzejezdne, a przecież mieszkańcy tych osiedli są podatnikami podatku od nieruchomości, a także innych podatków (od osób fizycznych, od osób prawnych, czy też podatku od towarów i usług, podatku od środków transportowych), które wpływają w całości lub jako udział do budżetu Miasta. Miasto dokonywało (i nadal dokonuje) sprzedaży działek ze swojego zasobu komunalnego. Po dokonanej transakcji i pobraniu dochodu, samorząd pozostawił mieszkańców z nierozwiązanymi problemami komunikacyjnymi. Problemy te były wielokrotnie sygnalizowane Burmistrzowi Miasta, czego przykładem są pisma mieszkańców ulic Glogera czy też Rejtana, które dołączono wraz z materiałem fotograficznym do Stanowiska Rady (załączniki Nr Ia, Ib, Ic, Id). Wskazano, że część mieszkańców miasta (tak jak np. mieszkańcy ul. Glogera) partycypowali w kosztach budowy kanalizacji sanitarno - deszczowej. W związku z tym obiecano im pierwszeństwo w sfinansowaniu przez Miasto nawierzchni asfaltowej. Podobnie mieszkańcy ulic Wczasowej i Przechodniej wybudowali we własnym zakresie kanalizację sanitarną, uczestniczyli w sfinansowaniu budowy instalacji wodociągowej oraz elektrycznej. W przypadku ulicy Rejtana ujęta inwestycja dotyczy budowy ok. 100 m odcinka drogi, który połączy dwie ulice i poprawi znacząco komunikację w tej części miasta, a w szczególności dojazd do Zespołu Szkół Nr 1 i Centrum Kształcenia Praktycznego.

Mając na uwadze powyższe Rada wprowadziła nowe zadania polegające na: budowie nawierzchni ul. Glogera, budowie nawierzchni ul. Rejtana, opracowaniu dokumentacji na budowę ul. Wczasowej i ul. Przechodniej, opracowaniu dokumentacji na kanalizację sanitarną w ul. 11 Listopada. Ponadto Rada zdecydowała o zabezpieczeniu środków na biuletyn informacyjny rady miejskiej. Rada podejmując decyzję dotyczącą zmiany zadań na rok 2007, kierując się względami społecznymi, brała również pod uwagę aspekt ekonomiczny, a mianowicie nie zwiększyła zaplanowanego w projekcie uchwały budżetowej deficytu.

Wprowadzając nowe zadania Rada wskazała źródła ich finansowania, w tym między innymi zwiększyła dochody budżetowe o łączną kwotę 130.800 zł (tj. o ok. 0,27% w stosunku do planowanych dochodów ujętych w przedłożonym radnym projekcie uchwały budżetowej na 2007 rok). Podstawą zwiększeń dla Rady były przedstawione w projekcie uchwały

budżetowej na 2007 r. (Zarządzenie Nr 405/06 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 15.11.2006 r.) przewidywane dochody na koniec 2006 r. oraz analiza zmian w planie dochodów w ciągu 2006 r. przedstawiona w opinii Komisji Budżetu i Finansów (załącznik Nr 2). Rada Miasta Bielsk Podlaski, jej zdaniem, uchwaliła budżet na 2007r., w którym faktycznie urealniła przedstawione przez Burmistrza planowane dochody i wydatki.

Ponadto Rada Miasta Bielsk Podlaski przedstawiła swoje stanowisko w zakresie podnoszonych przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku naruszeń obowiązujących przepisów prawa:

„Uprawnienia poszczególnych organów samorządu terytorialnego w przypadku przygotowania projektu uchwały budżetowej, inicjatywy w sprawie zmian uchwały, uchwalania budżetu gminy określone są w ustawie o finansach publicznych, a także w ustawie o samorządzie gminnym. Zdaniem Rady na gruncie tych ustaw w praktyce najczęściej kontrowersji w tym zakresie budzą następujące przepisy:

- 1) art. 52 ust. 1a, 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 08.03.1990 r. ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- 2) art. 179, 183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o finansach publicznych nie pozostawiają wątpliwości, że organem wyłącznie uprawnionym do przygotowania projektu budżetu jest wójt (burmistrz). Uprawnienia tego nie posiada nawet rada gminy. Jednakże organ stanowiący gminy jest władny do oceny przedstawionego projektu i może go nie przyjąć, jeśli jest on niezgodny z przepisami prawa, w tym także z określoną przez radę - na podstawie art. 53 ust. 1 u.s.g. - procedurą uchwalania budżetu lub rodzajami i szczegółowością materiałów informacyjnych towarzyszących budżetowi, a wymaganych przez ten organ. W ramach tej procedury rada gminy ma uprawnienia do zmiany projektu w zakresie określonym w art. 52 ust. 1 „a” u.s.g.

Zdaniem Rady „fakt niejednoznaczności stanowisk w orzecznictwie w sprawie zakresu kompetencji rady gminy i burmistrza (wójta) w procesie dochodzenia do uchwalenia budżetu może sugerować, iż w ww. zakresie naruszona zostaje określona w art. 2 Konstytucji zasada rzetelnej legislacji. Ustalając sens w/w przepisów prawnych należy posłużyć się nie tylko wykładnią językową, ale również wykładnią systemową i wykładnią funkcjonalną”. Zaprezentowane stwierdzenie Rada poparła następującym wywodem prawnym odnoszącym się do interpretacji norm zawartych w art. 52 ust. 1 a oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia

08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, a także art. 179 i 183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych:

„1. Art. 52 ust.1 a ustawy o samorządzie gminnym stanowi: cyt. *„Bez zgody wójta rada gminy nie może wprowadzić w projekcie budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów”*.

Dokonując analizy wyżej wymienionego przepisu oraz stosując wykładnię językową należy stwierdzić, że:

- 1) Bez zgody wójta rada gminy nie może wprowadzić w projekcie budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach.

Przy zastosowaniu wnioskowania z przeciwności (argumentum a contrario) należy dojść do wniosku, że:

zgoda wójta (burmistrza) nie jest potrzebna, gdy rada wprowadza w projekcie budżetu gminy zmiany powodujące zwiększenie wydatków znajdujących pokrycie w planowanych dochodach.

Zdaniem Rady Miasta Bielsk Podlaski wprowadzone przez Radę Miasta zmiany powodujące zwiększenie wydatków znalazły pokrycie w planowanych dochodach (130.800 zł), natomiast zmiany w pozostałym zakresie były związane ze zmniejszeniem wydatków przedstawionych przez Burmistrza (505.971 zł). Te ostatnie spowodowały zmianę w układzie rzeczowym zadań. Podobnie zmiany dotyczące przeniesień między zadaniami w dziale 921, rozdziale 92109.

Analizując treść przepisu określonego w art. 52 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym należy stwierdzić, że cel normy tam zawartej jest taki sam jak w art. 183 ust.2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, a mianowicie działania rady nie mogą spowodować zwiększenia deficytu budżetowego określonego w projekcie budżetu.

- 2) Bez zgody wójta rada gminy nie może wprowadzić w projekcie budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów.

Stosując wnioskowanie z przeciwności (argumentum a contrario) należy dojść do wniosku, że: zgoda wójta nie jest potrzebna, gdy rada wprowadza w projekcie budżetu gminy zmiany powodujące zwiększenie dochodów i jednocześnie ustanawia źródła tych dochodów.

Zdaniem Rady Miasta Bielsk Podlaski Rada wprowadzając zmiany powodujące zwiększenie dochodów ustanowiła jednocześnie źródła tych dochodów (wskazała dział, rozdział i § planowanych dochodów). Zdaniem Rady argumentacja dotycząca planowanego zwiększenia dochodów i wykonania tych dochodów nie powinna budzić jakichkolwiek wątpliwości.

2. Art.60 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi cyt. *„Wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy”*.

Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PKWN SA, „Inicjatywa 1) propozycja realizacji jakiegoś projektu, pomysłu; też działania mające na celu ich realizację; 2) zdolność do samodzielnych pomysłów, 3) pierwszeństwo dające przewagę w czymś”, „Inicjatywa ustawodawcza - prawo wnoszenia projektów ustaw do odpowiednich organów ustawodawczych”. W tym miejscu należy zauważyć, że analogicznie inicjatywą uchwałodawczą byłoby prawo wnoszenia projektów uchwał do odpowiednich organów uchwałodawczych. W tym wypadku do rady gminy.

Mając na uwadze powyższe należy jednoznacznie stwierdzić, że pojęcie „inicjatywy” nie jest tożsame z uprawnieniem do uchwalania, decydowania o ostatecznym kształcie uchwały budżetowej zgodnie z ustalonymi w państwie prawa zasadami demokratycznymi. Rada będąc zobligowaną do przyjęcia wersji budżetu burmistrza zostałaby pozbawiana swojej woli, którą wyraża w głosowaniu.

3. Art. 179 ustawy o finansach publicznych stanowi, że „Przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego”.

Stosując wykładnię językową w stosunku do tego przepisu należy zauważyć, że norma w nim zawarta dotyczy [cyt.] „inicjatywy w sprawie zmian tej uchwały”. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie inicjatywa zarządu j.s.t. (w tym wypadku burmistrza) dotyczy zmian uchwały (dokumentu podjętego przez Radę, a nie projektu uchwały), tj. zmian dokonywanych w ciągu roku budżetowego. Do takiego wniosku należy dojść posługując się wykładnią językową. W tym miejscu mają również zastosowanie uwagi dotyczące znaczenia pojęcia inicjatywy, omówione w pkt. 2.

4. Art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że „Bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego”.

Zgodnie z w/w przepisem ustawodawca, bez zgody organu wykonawczego zabronił organowi stanowiącemu wprowadzania zmian w projekcie uchwały budżetowej tylko w dwóch przypadkach:

- jeżeli powodowałyby one zmniejszenie dochodów jednostki, lub
- jeżeli powodowałyby zwiększenie wydatków, o ile w każdym z tych przypadków powodowałyby jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki.

Należy stwierdzić, że wprowadzone do projektu uchwały budżetowej zmiany zarówno po stronie dochodów jak i po stronie wydatków nie spowodowały jednoczesnego zwiększenia deficytu budżetu Miasta Bielsk Podlaski.

Tak jak wcześniej zauważono, dokonując interpretacji budzących wątpliwości przepisów zawartych w równorzędnych aktach prawnych, a mianowicie ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o finansach publicznych, nie można posługiwać się tylko i wyłącznie wykładnią językową, choć i ta przekonuje o podjęciu w dniu 20.02.2007 r. przez Radę Miasta Bielsk Podlaski uchwały Nr VI/22/07 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Bielsk Podlaski na rok 2007, jako zgodnej z prawem.

Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym i zgodnie z art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Rada gminy jest organem

uchwałodawczym, natomiast burmistrz jest organem wykonawczym. W tym miejscu należy zauważyć również, że Polskę wiążą akty międzynarodowe takie jak Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Karta określa ideę autonomii terytorialnej i stanowi zbiór zasad dotyczących statusu samorządności lokalnej. W Karcie szczególnie wyróżniony został zapis mówiący o niezaprzeczalnym prawie obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi na szczeblach lokalnych, jako o podstawie funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego [cyt.]: „*Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.*”

2. *Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”.*

Z przepisu zawartego w art. 3 ust. 2 Karty wynika wprost hierarchia organów władzy w jednostkach samorządu terytorialnego. To Rada ma prawo zlecania określonych działań organowi wykonawczemu. Zgodnie z art. 60 ust. 1 [cyt.] „*Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt*”. Rada ustalając plan wydatków, powierza realizację budżetu Burmistrzowi. Należy podkreślić, iż nie dołożenie należytej staranności w gospodarowaniu środkami publicznymi przez organ wykonawczy może powodować nieuzasadnione zwiększenie wydatków, na które Rada nie ma wpływu.

Ponadto należy zauważyć, że ustawa kompetencyjna, jaką jest ustawa o samorządzie gminnym, sygnalizuje pewne rozwiązania dotyczące prawa finansowego (art. 52, art. 60). Dla ustalenia treści danego przepisu prawnego niejednokrotnie nie wystarczają ogólne zasady języka, w którym jest on zredagowany, oraz reguły wykładni językowej. Przepis jest częścią całości, jaką jest akt normatywny, a ten zaś jest częścią danej gałęzi prawa i całego danego systemu prawnego. Podstawowa zasada wykładni systemowej głosi, że ustalone znaczenie przepisów prawnych, w drodze wykładni, nie powinno być sprzeczne z jakimkolwiek innym przepisem. Idąc tym tokiem rozumowania przyjęcie, iż „*inicjatywa*” jest równoznaczna z „*uchwalaniem budżetu i dokonywaniem zmian w projekcie budżetu i zmian w budżecie w ciągu roku*”, czyniłoby normę prawną zawartą w art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „martwą”

Należy również podkreślić, że ustalenie sensu przepisów odbywa się nie tylko za pomocą reguł języka etnicznego i języka systemu prawnego. Na ich sens ma wpływ również kontekst społeczny, manifestujący się w celach, jakie przyświecały ustawodawcy przy tworzeniu danego przepisu, w faktycznej roli społecznej przepisu oraz w ocenach i normach moralnych, jakie funkcjonują w danym społeczeństwie. Jest to wykładnia funkcjonalna. Polska jest państwem demokratycznym. Radni są reprezentantami społeczności lokalnej. Jako rada stanowią organ uchwałodawczy. Powinni mieć zatem możliwość decydowania o sprawach najistotniejszych dla wyborców, których reprezentują. Najważniejszą sprawą jest budżet, stanowiący finansową podstawę jakiegokolwiek działania jednostek samorządu terytorialnego. Trudno sobie wyobrazić, aby przy uchwalaniu budżetu rada (miasta, gminy) była traktowana jak „maszynka do głosowania” i nie miała wpływu na ostateczny kształt budżetu. Taka interpretacja stawia pod znakiem zapytania sens przeprowadzania wyborów do rad gmin oraz sens ponoszenia przez społeczeństwo zbędnych kosztów społecznych.

Rada Miasta Bielsk Podlaski zastosowała się do określonej przepisami prawa procedury związanej z uchwalaniem budżetu na rok 2007, a mianowicie art. 179, art. 182, a przede wszystkim art. 183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm).

Przepisy te określają ramy proceduralne i granice kompetencji organu wykonawczego oraz organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w pracach nad uchwałą budżetową. Zgodzić się należy, że na podstawie art. 179 ustawy przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gminy: burmistrza). Nie oznacza to jednak, że organ stanowiący w takiej sytuacji może tylko przyjąć proponowany projekt w całości bądź też projekt ten w całości odrzucić. Taką tezę potwierdza art. 183 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

Nie ulega również wątpliwości, że Rada Miasta w świetle art. 18 ust. 2 pkt.4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 182 ustawy o finansach publicznych posiada wyłączną kompetencję nie tylko do uchwalania budżetu gminy, lecz także do dokonywania jego zmiany w trakcie roku budżetowego. Takie stanowisko zostało przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z 2004-02-10, I SA./Wr 2544/03 oraz w wyroku NSA z dnia 22.12.1999r. III S.A. 2201/99, ONSA 2000, nr 2 poz.70. Ww. orzeczenia, które co prawda zostały wydane pod rządami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) niemniej jednak ze względu na brzmienie obowiązujących przepisów prawa są one aktualne również w obecnie obowiązującym stanie prawnym.

W orzeczeniach tych Sady uznały, iż „przez pojęcie „uchwalanie budżetu” rozumieć należy nie tylko podjęcie uchwały budżetowej, ale także dokonywanie zmian w tej uchwale już po uchwaleniu w ciągu roku budżetowego. Z uzasadnienia przytoczonych wyroków wynika bowiem, że brak jest w obowiązujących przepisach prawa wyłączenia uprawnień organu stanowiącego do dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej, czy też dokonywania zmian w przedstawionym przez organ wykonawczy projekcie zmian uchwały budżetowej, polegających np. na przeznaczeniu wydatków na inne cele niż proponowane w projekcie uchwały. Zdaniem Sądu odmienne stanowisko prowadziłoby do wniosku, że organ stanowiący ma obowiązek uchwalenia budżetu lub jego zmiany w wersji przedstawionej przez Burmistrza”.

Coraz liczniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych oraz literatura prawnicza potwierdza faktyczne uprawnienia organu stanowiącego w nadawaniu ostatecznego kształtu uchwale budżetowej, a także możliwości dokonywania przez organ stanowiący zmian w planie dochodów i wydatków budżetowych w trakcie roku budżetowego, niekoniecznie w wersji zaproponowanej przez organ wykonawczy. Przykładem są wyroki, a także publikacje np.:

- 1) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Opolu z 2006-01-31, I SA./Op 268/05, opubl. OwSS rok 2006, Nr 3, poz.82, str.97;
- 2) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z 2004-02-10, I SA./Wr 2544/03, opubl: ZNSA rok 2005, Nr 1, str.88;
- 3) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 1999-12- 22, III S.A. 2201/99, opubl: ONSA rok 2001, Nr 2, poz.70 (**załącznik Nr 6 do niniejszego stanowiska**),
- 4) artykuł Henryka Kamienieckiego wiceprzewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej „Budżet a kompetencje organów samorządowych”, *Finanse Publiczne - miesięcznik służb finansowo - księgowych* Nr 1 (1) listopad 2006, str. 64-65 (**załącznik Nr 7 do niniejszego stanowiska**),
- 5) C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2006, teza 3 do art.183, s.404), (**załącznik Nr 8 do niniejszego stanowiska**).

Zdaniem Cezarego Kosikowskiego „Art. 183 ust.2 ustawy o finansach publicznych wprowadza bardzo istotne ograniczenie organu stanowiącego w uchwalaniu uchwały budżetowej. Organ stanowiący *jest* nie może zmieniać zawartych w projekcie uchwały

budżetowej propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych w sposób, który prowadziłby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego przedstawionej w projekcie. Możliwe są zatem inne zmiany, polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i na zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do zwiększenia deficytu. Mogą to być zmiany wewnętrzne, które nie zwiększają proponowanej wysokości deficytu, lecz ją zmniejszają bądź pozostawiają na tym samym poziomie, lecz inaczej rozkładają proporcje dochodów i wydatków".

W tym miejscu zasadnym jest przytoczenie poglądu A. Niezgody (A. Niezgoda, Glosa do wyroku NSA z dnia 9.10.2002 r., III S.A. 1799/02, OSP 2003, nr 6, poz. 73), który podkreśla, że „*podjęcie uchwały budżetowej, przez co należy rozumieć dokonywanie zmian tej uchwały w ciągu roku budżetowego, należy do wyłącznej kompetencji rady, a ograniczenie tej kompetencji mogłoby nastąpić jedynie na podstawie ustawy i powinno być interpretowane zawężająco jako wyjątek od zasady, tymczasem żaden przepis ustawowy nie wyłącza expressis verbis kompetencji rady gminy do dokonywania określonych zmian w treści uchwały budżetowej*".

Należy podkreślić, że stanowisko w/w autorów bardzo często jest przytaczane w wyrokach sądów rozstrzygających zakres kompetencji poszczególnych organów gminy.

Godnym podkreślenia jest również fakt posługiwania się przy analizie norm prawnych coraz częściej przez organy sądownicze wykładaniami innymi niż wykładania językowa. Przykładem są ostatnio wydane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w tym przede wszystkim wyrok z dnia 13.03.2007r. w sprawie składania oświadczeń majątkowych (sygn. akt. K 8/07).

Przedstawiona powyżej argumentacja przemawia za prawidłowością działań Rady Miasta Bielsk Podlaski w dniu 20 lutego 2007 r. przy podejmowaniu uchwały nr VI/22/07 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007. W konsekwencji zatem brak jest podstaw do jej kwestionowania i zarzucania, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązujących przepisów."

Na posiedzenie Kolegium RIO w dniu 21 marca 2007 r. stawili się Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski Pan Eugeniusz Berezowiec, Zastępca Burmistrza Pani Walentyna Żebnuk, Skarbnik Miasta Pan Janusz Panasiuk, radca prawny Pani Joanna Kamieńska oraz przedstawiciele Rady Miasta Bielsk Podlaski, radni: Pani Bożena Teresa Zwolińska, Pani Raisa Iwaniuk, Pan Leszek Mateusz Karbowski, Pan Marek Wieremiejuk.

Burmistrz w swej wypowiedzi stwierdził, że podtrzymuje swoje stanowisko i oddał głos radcy prawnej. Pani Kamieńska wyjaśniła, iż nadal popiera ją wnioski zawarte w piśmie Burmistrza z dnia 23 lutego 2007 roku skierowanym do Regionalnej Izby, ustosunkowując się natomiast do wniosków zawartych w Uchwale Nr VII/26/07 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie stanowiska Rady Miasta dotyczącego Uchwały Nr 736/07 z dnia 5 marca 2007 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w przedmiocie rozpatrzenia w postępowaniu nadzorczym Uchwały Nr VI/22/07 Rady Miasta z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na rok 2007- załączając do protokołu swoje pisemne stanowisko. Wynika z niego, że :

„ I. Burmistrz w oparciu o art. 179 ustawy o finansach publicznych i art. 60 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym posiada wyłączne prawo przygotowania projektu uchwały

budżetowej i zgłaszania propozycji zmian tej uchwały, co pozbawia Radę Miasta na etapie podejmowania uchwały budżetowej możliwości dokonywania zmian.

Wyłączność kompetencji w tym zakresie gwarantuje mu także par. 15 ust.5 cyt. Uchwały w sprawie procedury opracowania i uchwalania budżetu.

Przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należą do wyłącznej kompetencji wójta gminy. Oznacza to, że projektu takiego nie może przedstawić radzie do uchwalenia żaden inny podmiot mający inicjatywę uchwałodawczą (w tym również komisja budżetowa rady) Ust. 1 a art. 52 usg rozszerza kompetencje wójta na sprawę dokonywania zmian w projekcie budżetu przedłożonym radzie gminy. Dotyczy to zarówno zmian w projekcie obowiązywania „starego budżetu” (tj. od dnia przedłożenia projektu do końca danego roku budżetowego), jak i zmian w projekcie budżetu będącego podstawą gospodarki finansowej gminy w następnym roku budżetowym. (*Szewc A. samorząd Gminny, Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005 wyd. II*)

Wykładnia przepisów ustawy o finansach publicznych i samorządzie gminnym zastosowana przez Radę nie znajduje uzasadnienia prawnego. Sama Rada wskazuje na konieczność korzystania z wykładni systemowej, a tę stosuje wybiórczo pomijając treść przepisów o wyłącznej kompetencji burmistrza w zakresie przygotowania projektu uchwały budżetowej i dokonywania zmian w tym zakresie. Wykorzystując argument Rady wypada podnieść - „Przepis jest częścią całości, jaką jest akt normatywny, a ten zaś jest częścią danej gałęzi prawa i całego systemu prawnego. Podstawowa zasada wykładni systemowej głosi, że ustalone znaczenie przepisów prawnych, w drodze wykładni, nie powinno być sprzeczne z jakimkolwiek innym przepisem.”

Przytoczone w stanowisku Rady orzeczenia sądów administracyjnych, choć też kontrowersyjne, dotyczą innego stanu faktycznego, a mianowicie wprowadzania zmian już po uchwaleniu budżetu w trakcie roku budżetowego, gdy inicjatywa zmian wypłynęła od organu stanowiącego. W ślad za autorem stanowiska (str. 11) podkreślić należy, iż powołane rozstrzygnięcia nie mają charakteru indywidualnego i nie wiążą w sprawie.

Regionalne Izby Obrachunkowe zgodnie prezentują stanowisko, iż przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jednostki samorządu terytorialnego. (*Uchwała Reg Izb Obr z 2004 -09-23 163/XXX/2004 OwSS 2005/1/108, Uchwała RIO w Opolu 9/31/2005*). Zgodnie z treścią tych uchwał nie

znajduje normatywnego uzasadnienia poddanie pod głosowanie Rady Miejskiej odmiennych od przyjętych w projekcie założeń planu wydatków.

Rada przedstawiając pogląd Cezarego Kosikowskiego, autorytetu w dziedzinie finansów publicznych, pomija istotę jego stanowiska - „Problem jest o tyle złożony, że w każdej innej sprawie organ stanowiący może wystąpić z inicjatywą zmiany uchwały, którą sam przecież podjął. W wypadku uchwały budżetowej musi być jednak inaczej. Budżet nie może być przedmiotem decyzji politycznych, które nie mają oparcia w przepisach prawa oraz w możliwościach finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego zwłaszcza, że możliwości te są sztywno określone przepisami prawa i, merytorycznie biorąc, nie mogą być oceniane jako duże. Tymczasem stosunkowo łatwo można sobie wyobrazić naciski wywierane na zarząd w kierunku zmiany postanowień uchwały budżetowej. Ustawa o finansach publicznych, ani też ustawy ustrojowe, nie zabraniają radnym oraz innym podmiotom zgłaszania zarządowi (burmistrzowi) wniosków prowadzących do wystąpienia z inicjatywą zmiany uchwały budżetowej. Zarząd (burmistrz) nie musi ich jednak uwzględnić i z taką inicjatywą wystąpić. Najtrudniej jest to oczywiście wytłumaczyć w odniesieniu do braku możliwości wystąpienia z inicjatywą zmiany przez organ stanowiący”. (C. Kosikowski, Z. Szpringer: *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. Zielona Góra 2000, s. 272*).

Stanowisko nie pozostawia wątpliwości i rozstrzyga problem wprost.

Należy zwrócić uwagę, iż w ramach aktów tzw. kierownictwa wewnętrznego Rada Miasta Bielsk Podlaski określiła w drodze uchwały procedurę uchwalania budżetu. Treść par. 12 i 13 uchwały w pełni koresponduje z prezentowanym wyżej stanowiskiem C. Kosikowskiego.

W analizowanym stanie faktycznym projekt uchwały budżetowej został przekazany Komisjom Rady Miejskiej. Komisje wyraziły swoje opinie i przekazały je Burmistrzowi. Komisja Finansów i Budżetu pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały budżetowej. (*opinia z dnia 2007.01.24 w załączeniu*). Burmistrz Miasta, po zapoznaniu się z opiniami Komisji Rady Miejskiej uwzględnił część zawartych w niej wniosków i przekazał je w formie autopoprawek (par. 13 uchwały). Zdaniem Wnioskodawcy zamknęło to procedurę przygotowania projektu, gdyż w świetle par. 15 ust. 5 inicjatywa w sprawie zmian w projekcie uchwały należy do wyłącznej kompetencji Burmistrza. W dniu 16.02.2007 r. Komisja wydała ponowną opinię (*opinia z dnia 2007.02.16 w załączeniu*).

II. Głosowanie nad projektem budżetu z wprowadzonymi poprawkami Rady w zakresie

opisanym szczegółowo we wniosku Burmistrza z dnia 23.02.2007r. zakładającym dodatkowe dochody, zmniejszenie a następnie zwiększenie planu wydatków jest w istocie głosowaniem nad projektem Rady, a nie Burmistrza wobec stanowczego jego sprzeciwu.

Wnioski przedstawione przez Komisje Rady Miejskiej i włączone w projekt budżetu stanowiły znaczące zmiany w stosunku do przygotowanej przez Burmistrza wersji projektu budżetu. Naruszyły zasadę spójności i równowagi budżetu, co szczegółowo opisane zostało w wyjaśnieniach z dnia 23.02.2007 r. Burmistrz wyraził stanowczy sprzeciw co do wszystkich proponowanych poprawek, a więc w żadnej mierze nie można uznać iż zmodyfikowały one przedstawiony przez Burmistrza Bielsk Podlaski projekt budżetu. Komisja Finansów i Budżetu Miasta, mimo wcześniejszego pozytywnego zaopiniowania budżetu w wersji zaproponowanej przez Burmistrza Miasta, złożyła wniosek o uwzględnienie w uchwale budżetowej wniosków przyjętych na posiedzeniach komisji. W ten sposób zmieniona treść uchwały budżetowej stała się w istocie projektem budżetu miasta przygotowanym przez Komisje Rady.

W tym miejscu przypomnieć należy komentarz Cezarego Kosikowskiego, przytoczony w pkt. I - stwierdzającego jednoznacznie, iż budżet nie może być przedmiotem decyzji politycznych, a ustawa o finansach publicznych i ustawy ustrojowe nie zabraniają radnym zgłaszania burmistrzowi wniosków prowadzących do wystąpienia z taką inicjatywą jako właściwą procedurą.

III. Zwiększenie planu dochodów, zmniejszenie wydatków na planowane w projekcie burmistrza zadania, a następnie wskazanie ich jako źródeł finansowania zwiększonego planu wydatków jest w istocie pozornym wskazaniem źródła finansowania, gdyż opiera się jedynie na nieuzasadnionym założeniu ich wzrostu, co prowadzi do zachwiania równowagi i zwiększenia wydatków bez ich pokrycia, a konsekwencji naruszenia norm - art. 52 ust. 1 a ustawy o samorządzie gminnym i art. 183 ustawy o finansach publicznych.

Burmistrz popiera w całej rozciągłości stanowisko w tym przedmiocie wyrażone w piśmie z dnia 23.02.2007 r.

Stawiany zarzut niedoszacowania budżetu jest pozbawiony jakichkolwiek podstaw. Burmistrz dokonał ustaleń w tym zakresie przyjmując zasadę „ostrożnego szacunku” właściwą dla tworzenia projektu budżetu, podczas gdy szacowanie dokonane przez Radnych można określić jako oparte na zasadzie nieuzasadnionego optymizmu.

W tym miejscu należy odwołać się do konkretnych przykładów:

1. Dział 700, rozdział 70005 § 0470 (wpływy opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości).

Rada zwiększyła planowane dochody o kwotę 20.000 zł. Nie przeprowadziła w tym zakresie żadnych analiz dynamiki wzrostu dochodów w poszczególnych latach, nie wskazała jakie zdarzenia prawne czy faktyczne będą podstawą uzyskania wpływów w opisanej kwocie, jakie jest prawdopodobieństwo wystąpienia tych zdarzeń. Nie przeprowadziła żadnych symulacji, które choćby w minimalnym stopniu uprawdopodobniały, iż proponowane zwiększenie jest realne. Nie wzięła pod uwagę zagrożenia jakim jest możliwość wpływu wniosków o zaliczenie nadpłat z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w poprzednich latach na poczet opłat bieżących w związku z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 279/06. Argumentuje, iż uwzględnienie wniosków użytkowników wieczystych o zaliczenie podatku zapłaconego w latach 2005-2006 na poczet przyszłych należności, nie będzie rodziło zmniejszenia dochodów budżetu Miasta Bielsk Podlaski w roku 2007, a obawa Burmistrza, iż w każdym przypadku użytkownicy wystąpią z wnioskiem o zaliczenie jest nieuzasadniona. Z takim twierdzeniem trudno się zgodzić. Obecny stan prawny daje uzasadnione podstawy do wystąpienia ze stosownymi wnioskami i Burmistrz musi uwzględnić tę okoliczność. Nie może opierać się na założeniu, iż uprawnieni zrezygnują ze swego prawa, gdyż przeczy to zasadzie racjonalnych założeń budżetu.

2. Dział 700, rozdział 7005 § 0760 (wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Zdaniem Rady w tym zakresie planowane dochody zwiększone zostaną o kwotę 19.000 zł. Jedynym uzasadnieniem dla tej kwoty jest wskazówka Rady, aby zabiegać o to by tych przekształceń było jak najwięcej. Brak jakichkolwiek symulacji, co do pozyskania planowanej kwoty. Równie dobrze, przy takiej argumentacji można założyć kwotę 2.000 zł jak i 20.000 zł, gdyż każda z nich nie została ustalona w drodze rzetelnej analizy, a w drodze zupełnie nieuzasadnionej merytorycznie, nierealnej prognozy.

3. Zmniejszenie przez Radę planu wydatków w § 4300 rozdziałów 90003, 90004, 90095 nie powinno mieć miejsca z uwagi na zgłoszone przez Burmistrza na sesji, a wcześniej przedstawiane przez pracowników urzędu na komisjach, informacje dotyczące zobowiązań grudniowych, obciążające istotnie limit tegorocznych wydatków.

4. Dział 900, rozdział 90095 zmniejszenie planowanego przez Burmistrza zadania pn. „Zbiornik wodny w dzielnicy Studziwody” z kwoty 200.000 zł na kwotę 100.000 zł. Założenia co do

kwoty potrzebnej na opracowanie dokumentacji w tym zakresie zostały poprzedzone szczegółową analizą Burmistrza i wyliczone na podstawie kalkulacji i występujących w obrocie cen. Nie można zakładać, tak jak to czyni Rada, iż cena dokumentacji będzie podobna jak w sąsiedniej Gminie Brańsk, gdyż ani Rada, ani Burmistrz nie dysponuje wiadomościami na temat podobieństwa obu inwestycji. Wielkość zbiornika nie przekłada się wprost proporcjonalnie na wycenę dokumentacji. Wnioskowanie na temat kosztu zadania oparte na przesłankach opisanych przez Radę nie jest godne uchwały budżetowej. W istocie prowadzi to do braku możliwości wykonania zadania. Właściwszym, biorąc pod uwagę skutek, byłoby wykreślenie tego zadania w całości, gdyż tylko w takim przypadku zmniejszenie wydatków o kwoty 200.000 zł byłoby zdarzeniem pewnym. Rada jednak w oparciu o sobie znane zasady dokonała „cięć” dostosowując wydatki do poszukiwanych źródeł pokrycia własnych.

Rada nie uwzględniła też argumentacji Burmistrza w zakresie wartości kosztorysowej w załączniku inwestycyjnym. Swego stanowiska, jakoby wartość ta była zawyżona w żadnym konkretnym przypadku nie oparła na wyliczeniach, a jedynie na gołosłownych twierdzeniach.

Taka technika poszukiwania źródeł finansowania, oparta na nierealnych założeniach prowadzi w istocie do wniosku, iż źródeł nie wskazano. W sposób proponowany przez Radę można znaleźć finansowanie dla każdego zwiększonego wydatku, dokonując zmian przy pomocy dwóch podstawowych działań „dodaj” i „odejmij”.

W konkluzji podnieść należy, iż cel - jakim jest dobro wyborców - jest też celem autora projektu, który również objął urząd w wyniku wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborów. Oczywiście idealną byłaby sytuacja, w której w ramach jednego roku budżetowego można byłoby wszystkim potrzebom uczynić zadość. Nie tylko jednak wola polityczna, a przesłanki ekonomiczne decydują o możliwości prowadzenia przez Gminę inwestycji. Realizacja tego celu należy niewątpliwie do organu wykonawczego. Działania Rady prowadzą do podejmowania czynności, które należą do sfery wykonawczej, a zatem godzą w konstytucyjną zasadę podziału organów gminy (art. 169 Konstytucji RP).”

Reasumując argumenty zawarte w ww. piśmie Burmistrz Miasta zdaniem przedstawicieli organu wykonawczego uchwała w sprawie budżetu została podjęta z naruszeniem prawa, tj. art. 179 i art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 52 ust. 1a i art. 60 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz Uchwały Nr XV/93/99 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie procedury opracowania i uchwalania budżetu oraz szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących

projektowi budżetu. Zdaniem Burmistrza to on ma wyłączne prawo przygotowania projektu uchwały budżetowej, rada w tym zakresie nie ma żadnych kompetencji. Natomiast głosowanie rady nad projektem uchwały budżetowej, w którym rada wskazuje dodatkowe dochody i w konsekwencji nowe wydatki, jest de facto głosowaniem nad projektem uchwały przygotowanej przez radę, a nie burmistrza. W tym przypadku wskazane przez Radę źródła dochodów są pozorne, w przypadku ich przyjęcia, sfinansowane nimi wydatki pozostaną bez pokrycia, a to spowoduje konieczność zaciągania dodatkowych kredytów.

W imieniu przedstawicieli Rady Miasta głos zabrała Radna Zwolińska, która wyjaśniła iż decyzja Rady o dokonaniu zmian w budżecie nie była decyzją pochopną i przypadkową, a dokonaną w wyniku głębokich przemyśleń, opartą na akademickiej wykładni przepisów prawa. Przepis art. 52 ust 1a ustawy o samorządzie gminnym składa się z dwóch części:

- po pierwsze: bez zgody wójta gminy rada gminy nie może wprowadzić zmian powodujących zwiększenie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach. W tym przypadku zwiększone wydatki mają pokrycie w planowanych dochodach, a zatem zgoda wójta nie jest potrzebna. Omawiany przepis koresponduje z art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Także i w tym kontekście Rada Miasta Bielsk Podlaski pozostaje w zgodzie z przepisami prawa, cel został osiągnięty: deficyt pozostaje na tym samym poziomie, nie został zwiększony;

- po drugie, wracając do treści art. 52 ust 1a ustawy o samorządzie gminnym, rada nie może zwiększyć planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów, Rada Miejska takie źródła wskazała i zrobiła to rzetelnie, realnie je planując, opierając się na wykonaniu budżetu za rok 2006. Ponadto z brzmienia art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 179 ustawy o finansach publicznych wynika że „inicjatywa” w sprawie zmian odnosi się do projektu uchwały budżetowej, co należy rozumieć tylko jako projekt uchwały budżetowej składany przez wójta wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast do rady należy kompetencja dokonywania zmian w projekcie uchwały budżetowej podejmowanej do 31 marca roku budżetowego. Wykładnia systemowa nakazuje jednakowo traktować te dwa przepisy, inna interpretacja naruszałaby zasadę samorządności, która wynika z przepisów unijnych.”

Na posiedzeniu w dniu 21 marca 2007 r. Kolegium RIO po wnikliwej analizie argumentacji obu stron uznało, że art.188 ust.2 ustawy o finansach publicznych daje Radzie możliwość upoważnienia organu wykonawczego do dokonywania innych zmian w planie wydatków, niż określone w art.188 ust.1, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Zatem jest to uprawnienie Rady i zmieniając zaproponowane przez Burmistrza

brzmienie § 11 ust.1 pkt 3 treści przedmiotowej uchwały Rada działała zgodnie z prawem.

Natomiast badając kwestię naruszenia prawa przez Radę Miasta Bielsk Podlaski poprzez wprowadzenie do projektu uchwały budżetowej zmian, na które nie wyraził zgody organ wykonawczy, Kolegium RIO nie mogło się ustosunkować do merytorycznych argumentów podnoszonych przez obie strony, co do zasadności i celowości zwiększenia planu dochodów oraz ujęcia w planie wydatków takich czy innych rzeczowo określonych wydatków, ponieważ nie jest do tego uprawnione. Zadaniem Kolegium RIO było zbadanie legalności poczynąń Rady zakwestionowanych przez Burmistrza, zatem należało odpowiedzieć na pytanie czy w świetle obowiązujących przepisów mogło dojść do opisanej wyżej sytuacji zmiany zaproponowanego przez Burmistrza projektu uchwały budżetowej bez jego akceptacji?

Ustosunkowując się do wzajemnych relacji art. 179 i art. 183 ust. 2 u.f.p., wydaje się, iż tego ostatniego z wymienionych unormowań nie można traktować jako swoistego *lex specialis* w stosunku do fundamentalnej reguły określającej wyłączność inicjatywy uchwałodawczej w zakresie budżetu. Dokonując wykładni art. 179 w zw. z art. 183 ust. 2 u.f.p. należy uwzględnić argumenty zarówno natury ściśle prawnej, jak i pragmatycznej.

Jeśli chodzi o pierwszą ich kategorię, zasadniczą kwestią jest rozstrzygnięcie o słuszności i adekwatności stosowania przy dokonywaniu ustalenia norm kompetencyjnych wykładni *a contrario*. Stwierdzić należy, iż w rozpatrywanej sytuacji prawnej, tego rodzaju wykładnia oznaczałaby, że kompetencje wywodzone są na drodze swoistego „domniemania” uprawnień, co wydaje się być procedurą co najmniej dyskusyjną. Ponadto doszłoby w takim przypadku do podważenia podstawowej kompetencji organu wykonawczego, wyrażonej *expressis verbis* w art. 179 u.f.p.

Dokonywanie wykładni omawianych przepisów u.f.p. przy zastosowaniu wykładni *a contrario* nie wydaje się właściwa. Zważyć także trzeba, iż analiza norm nie może się odbywać bez uwzględnienia systemu obowiązujących przepisów i wynikających z nich norm prawnych. W procesie interpretacji norm rozczłonkowanych (syntaktycznie, czy też treściowo), co ma miejsce w omawianej sytuacji, należy ustalić, który z przepisów ma znaczenie podstawowe (centralne). Z analizy redakcji (zakresu) powołanych przepisów wynika, iż przepisem kompetencyjnym zrębowym jest art. 179 u.f.p., przy czym wykazuje on wszystkie ~~cechy~~ ^{znaki} zupełności. Należy go zatem uznać za normę kompetencyjną zupełną, a jeśli tak to dyspozycja art. 183 ust. 2 nie może być traktowana jako ewentualny modyfikator tego przepisu (w sensie uzupełniającym). Dlatego też zasadne jest uznanie, iż dokonywanie przez organ stanowiący zmian w stosunku do zapisów w projekcie uchwały budżetowej, o których mowa w art. 183 ust. 2 u.f.p., w okolicznościach uzyskania na nie zgody organu wykonawczego moduluje (ale nie modyfikuje) znaczenie art. 179 u.f.p. w następujący sposób:

W sytuacji, gdy rada chciałaby uchwalić deficyt większy niż wynikałoby to z przedłożonego jej projektu uchwały budżetowej (zgłoszono taki wniosek), organ wykonawczy po rozpatrzeniu takiej propozycji może wyrazić na to zgodę (akceptację), bez jednoczesnej konieczności składania w tym zakresie stosownego formalnego projektu (wniosku). Ze względów pragmatycznych sformułowane twierdzenie odnieść trzeba także do innych propozycji zgłaszanych przez radę.

Jeśli zaś chodzi o argument natury praktycznej, przemawiający za powyższym twierdzeniem – podnieść należy, iż organ wykonawczy jest odpowiedzialny za realizację uchwały budżetowej i jest z tego tytułu rozliczany przez organ stanowiący po zakończeniu roku budżetowego (w formie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium). Zatem to on ma „merytoryczną” kompetencję odnośnie przewidywania realnych możliwości wykonania zapisów podejmowanej uchwały budżetowej.

Reasumując Kolegium RIO stoi na stanowisku, iż organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały budżetowej i dokonywaniu jej zmian, jest „związany” formalnie i merytorycznie inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w tym zakresie. Przy czym, owa wyłączna inicjatywa zarządu w szczególnych przypadkach może zostać „zastąpiona” jego zgodą (akceptacją) na propozycję organu stanowiącego.

Dlatego biorąc pod uwagę powyższe Kolegium postanowiło stwierdzić nieważność zmian wprowadzonych przez Radę, na które nie wyraził zgody Burmistrz. Ponieważ część zmian w planie wydatków dotyczyła wydatków inwestycyjnych i ich wprowadzenie lub wykreślenie z planu na 2007 było kwestią sporną - Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności Załącznika Nr 3a, bowiem nie jest uprawnione do rzeczowego określania wydatków inwestycyjnych w Mieście Bielsk Podlaski. W toku dokonywania zmian w budżecie Rada może ponownie określić rzeczowy wykaz inwestycji.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.



Przewodniczący Kolegium

Stanisław Srocki

Otrzymuje:

1. Rada Miejska w Bielsku Podlaskim
2. Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski