

**UCHWAŁA NR IX/33/07**  
**RADY MIASTA BIELSK PODLASKI**

z dnia 26 kwietnia 2007 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.**

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 167, poz. 1759; z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337), art. 3 § 2 pkt 7, art. 13 § 1 i § 2, art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, Nr 250, poz. 2118, z 2006 r. Nr 38, poz. 268 Nr 208, poz. 1536) oraz § 10 ust. 2 pkt 18 i § 13 ust. 4 Statutu Miasta Bielsk Podlaski przyjętego uchwałą Nr V/21/03 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bielsk Podlaski (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 18, poz. 482, z 2004 r. Nr 2, poz. 46, z 2005 r. Nr 177, poz. 2059) Rada Miasta Bielsk Podlaski uchwala co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku przyjęte uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 828/07 z dnia 21 marca 2007 r., którego przedmiotem jest stwierdzenie częściowej nieważności uchwały Rady Miasta Bielsk Podlaski Nr VI/22/07 z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007.

§ 2. Treść skargi z uzasadnieniem stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. 1. Do podpisania i złożenia skargi, podejmowania czynności w toku postępowania oraz reprezentowania przed sądem Rady Miasta upoważnia się Przewodniczącego Rady.

2. Przewodniczący Rady może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Andrzej Stepaniuk

**Załącznik**

do Uchwały Nr IX/33/07  
Rady Miasta Bielsk Podlaski  
z dnia 26 kwietnia 2007 r.

**Bielsk Podlaski dn. 2007-04- 26**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Białymstoku**

**za pośrednictwem**

**Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku**

**Skarżący: Rada Miasta  
Bielsk Podlaski  
17-100 Bielsk Podlaski  
ul. Kopernika 1**

**Strona przeciwna: Regionalna Izba Obrachunkowa  
ul. Branickiego 13  
15 – 085 Białystok**

**SKARGA**

**Rady Miasta Bielsk Podlaski na rozstrzygnięcia nadzorcze Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wyrażone w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej Nr 828/07 z dnia 21 marca 2007r.**

Na podstawie art. 98 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), art. 3 § 2 pkt 7, art. 13 § 1 i § 2, art. 53 § 1, art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.):

Rada Miasta Bielsk Podlaski **zaskarża** w całości powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku podjęte w przedmiocie stwierdzenia

nieważności uchwały NR VI/22/07 z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Bielsk Podlaski na rok 2007 w części dotyczącej wprowadzonych przez Radę Miasta Bielsk Podlaski zmian w planie dochodów (w załączniku Nr 1) i w planie wydatków (w załączniku Nr 2) w przedstawionym przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski projekcie uchwały budżetowej oraz w przedmiocie stwierdzenia nieważności załącznika Nr 3a „Zadania inwestycyjne w 2007 roku”.

Ww. rozstrzygnięciu **zarzucamy** naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

- 1) art.179, art.183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), art. 52 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), poprzez dokonanie przez organ nadzoru niewłaściwej wykładni tych przepisów skutkującej faktycznie zrównaniem uprawnień organu wykonawczego (inicjatywa), z uprawnieniami organu stanowiącego (uchwalanie) w procesie uchwalania budżetu,
- 2) art. 182 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 4 oraz art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), poprzez uznanie, iż uchwalanie przez organ stanowiący (Radę Miasta Bielsk Podlaski) budżetu polega jedynie na przyjęciu wersji budżetu zaproponowanej przez organ wykonawczy (Burmistrza Miasta) lub na jego odrzuceniu, a tym samym ograniczenie kompetencji uchwałodawczych rady i jej samorządności w uchwalaniu budżetu.

W związku z powyższym na podstawie art. 148 ww. ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi **wnosimy o:**

**uchylenie uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 828/07 z dnia 21 marca 2007 r., stwierdzającej nieważność uchwały NR VI/22/07 z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007.**

### UZASADNIENIE

W trybie postępowania nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku podjęło uchwałę Nr 828/07 z dnia 21 marca 2007 r., **którego przedmiotem było uznanie, iż uchwała Rady Miasta Bielsk Podlaski Nr VI/22/07 z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym Kolegium RIO:**

- 1) stwierdziło jej nieważność w części dotyczącej :

a) 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:

- w dziale 600, rozdział 60016, § 0690 o kwotę 13.000 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0470 o kwotę 20.000 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0690 o kwotę 3.300 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0750 o kwotę 13.500 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0760 o kwotę 19.000 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0770 o kwotę 32.000 zł.
- w dziale 750, rozdział 75023, § 0920 o kwotę 30.000 zł.

b) 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:

- w dziale 750, rozdział 75075, § 4210 o kwotę 10.000 zł.
- w dziale 750, rozdział 75075, § 4300 o kwotę 32.000 zł.
- w dziale 750, rozdział 75095, § 4210 o kwotę 15.500 zł.
- w dziale 750, rozdział 75095, § 4300 o kwotę 12.500 zł.
- w dziale 758, rozdział 75818, § 4810 o kwotę 65.818 zł.
- w dziale 801, rozdział 80101, § 6056 o kwotę 90.653 zł.
- w dziale 900, rozdział 90001, § 6050 o kwotę 70.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90003, § 4300 o kwotę 20.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90004, § 4300 o kwotę 20.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90004, § 4340 o kwotę 15.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90015, § 6050 o kwotę 50.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90095, § 4300 o kwotę 4.500 zł.
- w dziale 900, rozdział 90095, § 6050 o kwotę 100.000 zł.

c) 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:

- w dziale 600, rozdział 60016, § 6050 o kwotę 576.771 zł.
- w dziale, rozdział 75022, § 4300 o kwotę 10.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90001, § 6050 o kwotę 50.000 zł.

d) załącznika 3a „Zadania inwestycyjne w 2007 roku”

2) ustaliło plan dochodów budżetu Miasta Bielsk Podlaski na 2007r. w ogólnej kwocie 47.886.262 zł., w tym:

- w dziale 600, rozdział 60016, § 0690 w kwocie 50.000 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0690 w kwocie 1.000 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0750 w kwocie 135.284 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0470 w kwocie 314.000 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0760 w kwocie 35.000 zł.
- w dziale 700, rozdział 70005, § 0770 w kwocie 91.000 zł.
- w dziale 750, rozdział 75023, § 0920 w kwocie 25.000 zł.

3) ustaliło plan wydatków budżetu Miasta Bielsk Podlaski na 2007r. w ogólnej kwocie 53.824.690 zł., w tym:

- w dziale 600, rozdział 60016, § 6050 w kwocie 2.840.000 zł.
- w dziale 750, rozdział 75022, § 4300 w kwocie 6.000 zł.
- w dziale 750, rozdział 75075, § 4210 w kwocie 16.000 zł.
- w dziale 750, rozdział 75075, § 4300 w kwocie 57.500 zł.
- w dziale 750, rozdział 75095, § 4210 w kwocie 30.500 zł.

- w dziale 750, rozdział 75095, § 4300 w kwocie	31.250 zł.
- w dziale 801, rozdział 80101, § 6056 w kwocie	90.653 zł.
- w dziale 900, rozdział 90001, § 6050 w kwocie	5.428.500 zł.
- w dziale 900, rozdział 90003, § 4300 w kwocie	759.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90004, § 4300 w kwocie	179.950 zł.
- w dziale 900, rozdział 90004, § 4340 w kwocie	15.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90015, § 6050 w kwocie	68.000 zł.
- w dziale 900, rozdział 90095, § 4300 w kwocie	75.500 zł.
- w dziale 900, rozdział 90095, § 6050 w kwocie	200.000 zł.

oraz

- w dziale 758, rozdział 75818, § 4810 o kwotę 1.583.176 zł. , w tym rezerwę ogólną w kwocie 496.410 zł.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku ponadto zarzuciło Radzie Miasta Bielsk Podlaski brak [cyt.] *„słuszności i adekwatności stosowania przy dokonywaniu ustalenia norm kompetencyjnych wykładni a contrario”*. Zdaniem Kolegium stosowanie tej wykładni podważyłoby podstawową kompetencję organu wykonawczego wyrażoną w art. 179 u.f.p. Ponadto zdaniem RIO art. 179 u.f.p jest przepisem kompetencyjnym zrębowym o wszystkich cechach zupełności tj. normą kompetencyjną zupełną., natomiast art.183 ust.2 nie może być traktowany jako ewentualny modyfikator tego przepisu, lecz jako modulator art. 179 u.f.p. w sposób następujący [cyt.] *„(...) 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.”* Kolegium ponadto wywiodło z odpowiedzialności burmistrza za wykonanie budżetu [cyt.] *„(...) ,merytoryczną kompetencję odnośnie przewidywania realnych możliwości wykonania zapisów podejmowanej uchwały budżetowej”* . Kolegium RIO końcowo uznało, iż [cyt.]*„(...) 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 propozycje organu stanowiącego.”*

**Strona skarżąca nie zgadza się z powyższym rozstrzygnięciem i jego uzasadnieniem z niżej przedstawionych powodów:**

W przeciwieństwie do stanowiska Kolegium RIO zdaniem strony skarżącej norma zawarta w art.179 u.f.p. wykazuje cechy zupełności dotyczące kompetencji organu wykonawczego w zakresie **przygotowania projektu uchwały, a także inicjatywy w sprawie zmian tej uchwały (czyli inicjatywy w sprawie zmian uchwały już podjętej przez organ stanowiący), co nie może być łączone z kompetencją uchwałodawczą rady wskazaną w art.182 u.f.p. i art. 183 ust.2 u.f.p.** Bardzo istotną wykładnią pomocną w rozstrzygnięciu tego zagadnienia prawnego jest **wykładnia językowa przedstawiona w niniejszej skardze przy analizie przepisu zawartego w art. 179 u.f.p.** Wykładnia ta przy

zrozumieniu znaczenia zawartych w przepisie słów oraz przyjmowaniu takiego samego ich znaczenia w innych przepisach danego aktu normatywnego (ustawa o finansach publicznych) lub innych aktach prawnych (ustawa o samorządzie gminnym) danej gałęzi prawa powinna utwierdzić w przekonaniu, że zastosowane inne wykładnie np. systemowa prowadzą do takich samych wniosków.

Strona skarżąca twierdzi również, że norma zawarta w art. 183 ust. 2 u.f.p nie ma charakteru normy kompetencyjnej rozczłonkowanej treściowo w zw. z art. 179 u.f.p., bowiem - jeśli już tak traktować tę normę – jest ona związana przede wszystkim z art. 182 u.f.p. tj. z kompetencją rady do podejmowania przez nią uchwały budżetowej. Norma zawarta w art. 182 u.f.p ma więc charakter normy kompetencyjnej zupełnej w stosunku do organu stanowiącego, natomiast art. 183 ust.2 u.f.p. jest normą warunkową opartą między innymi na koniunkcji, określającą jedynie zakres kompetencji rady w procesie uchwalania budżetu.

Zdaniem strony skarżącej - z obecnie obowiązujących przepisów prawa - nie można wywodzić ograniczenia kompetencji rady tylko i wyłącznie do podejmowania lub odrzucania projektu uchwały budżetowej przygotowanego przez burmistrza.

Strona skarżąca sprzeciwia się również twierdzeniu RIO, iż Rada Miasta Bielsk Podlaski zgłosiła wniosek prowadzący do zwiększenia deficytu budżetowego. Wprowadzone przez Radę Miasta Bielsk Podlaski zmiany nie powodowały zachwiania równowagi bilansowej budżetu, a tym samym działania Rady nie prowadziły do potencjalnej konieczności zaciągnięcia w 2007 r. dodatkowego kredytu, co podkreślał Burmistrz Miasta. Strona skarżąca nadto podnosi, iż nie można mówić o zwiększeniu deficytu w przypadku zbilansowanych wzajemnie zmian planu wydatków i dochodów budżetowych. Pojęcie deficytu definiuje dyspozycja art.168 ust.1 u.f.p. jako różnicę między dochodami a wydatkami jst, a tym samym nie można tej definicji traktować inaczej.

Nie można podzielić też tzw. argumentacji pragmatycznej Kolegium RIO związanej z odpowiedzialnością burmistrza za wykonanie budżetu. Na marginesie należy stwierdzić, że nie udzielenie absolutorium organowi wykonawczemu nie rodzi jakichkolwiek konsekwencji związanych z budżetem i realizacją zadań oczekiwanych przez społeczność lokalną. Strona skarżąca nie zgadza się również z tezą RIO, że tylko i wyłącznie organ wykonawczy posiada [cyt.] „(...) *merytoryczną kompetencję odnośnie przewidywania realnych możliwości wykonania zapisów podejmowanej uchwały budżetowej*”, co by dowodziło, że rada działa bezmyślnie, nie zna obowiązujących przepisów i nie potrafi analizować przeszłych i istniejących zdarzeń ekonomiczno – finansowych w poprzednich budżetach jak i budżecie obecnym. Tym samym nie jest w stanie przewidzieć planowanego wykonania dochodów czy też wydatków budżetowych. Jest to oczywistą nieprawdą, a potwierdzeniem tego jest faktyczne wykonanie budżetu w 2006r. W zmienionych przez Radę Miasta Bielsk Podlaski dochodach budżetowych wykonanie tych dochodów w roku ubiegłym było wyższe o prawie 130.000 zł. od planu zaproponowanego przez Burmistrza na rok 2007. Ponadto strona skarżąca podtrzymuje swoją argumentację w zakresie szacowania dochodów na 2007 r. określoną w stanowisku Rady Miasta Bielsk Podlaski, przyjętego uchwałą Rady Miasta Bielsk Podlaski Nr VII/26/07 z dnia 19 marca 2007 r..

Nie sposób także zgodzić się z zakwestionowaniem [cyt.] „*słuszności i adekwatności stosowania przy dokonywaniu ustalenia norm kompetencyjnych wykładni a contrario*”. Wykładnia jest regułą logicznego myślenia prawniczego w przypadku stosowania przez ustawodawcę norm warunkowych opartych między innymi na koniunkcji. Należy w tym miejscu stwierdzić, że argumentacja a contrario art. 183 ust.2 u.f.p. przedstawiona przez Kolegium RIO w Białymstoku jest – zdaniem strony skarżącej - całkowicie błędna.

Bardzo dobrym przykładem wzmacniającym argumentację Rady Miasta Bielsk Podlaski jest całość uzasadnienia do najnowszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu Nr 5/24/2007 z dnia 21 lutego 2007r., (załącznik Nr 1 do skargi) zgodnie z którym [cyt.] „Zasady opracowywania projektów i uchwalania budżetów stosownie do brzmienia art.1 pkt.8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych ustalają powszechnie obowiązujące przepisy powołanej ustawy, w tym sytuowane w Rozdziale 2 Opracowanie i uchwalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego Działu IV Budżet jednostki samorządu terytorialnego, które wyznaczają linie kompetencyjnego podziału pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Znajdują one w aspekcie ustrojowym odzwierciedlenie w treści ustawy o samorządzie gminnym, co związane jest z faktem, iż o uprawnieniach w zakresie kształtowania treści uchwały budżetowej danego organu jednostki samorządu terytorialnego może rozstrzygać wyłącznie akt prawny rangi ustawy.

W tym miejscu wskazać należy, iż:

- 1) przygotowanie projektu uchwały budżetowej, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, na co wskazuje brzmienie art.179 ustawy o finansach publicznych oraz art.52 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) uchwalanie uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z art. 182 ustawy o finansach publicznych oraz art. 18 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym.”

Kontynuując należy podkreślić, że uprawnienia poszczególnych organów samorządu terytorialnego w przypadku przygotowania projektu uchwały budżetowej, inicjatywy w sprawie zmian uchwały, uchwalania budżetu gminy zostały określone nie tylko w ustawie o finansach publicznych , ale także w ustawie o samorządzie gminnym. Na gruncie tych ustaw w praktyce najwięcej kontrowersji w tym zakresie budzą następujące przepisy:

- 1) art. 179, art.183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych
- 2) art. 52 ust. 1a, art.60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym

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 ustawy o samorządzie gminnym. - procedurą uchwalania budżetu lub rodzajami i szczegółowością materiałów informacyjnych towarzyszących budżetowi, a wymaganych przez ten organ. Jednak uchwała ta cytując stanowisko Kolegium RIO w Opolu Nr 5/24/2007 z dnia 21 lutego 2007r. [cyt.], „nie może ograniczać materialnego prawa organu stanowiącego do kształtowania treści uchwały budżetowej.” W ramach tej procedury rada gminy ma uprawnienia do zmiany projektu w zakresie określonym w art. 52 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Poniżej strona skarżąca przedstawia interpretację norm zawartych w art. 52 ust. 1a oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym., a także art. 179 i 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

**1. Art. 52 ust.1a** ustawy o samorządzie gminnym stanowi: [cyt.] „*1a. 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 nie znajdujących 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 Skarżącej, Rada Miasta Bielsk Podlaski wprowadzając zmiany powodujące zwiększenie dochodów ustanowiła jednocześnie źródła tych dochodów (wskazała dział, rozdział i § planowanych dochodów). Zatem argumentacja Rady 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*”.

Posługując się wykładnią językową w stosunku do tego przepisu należy zauważyć, że norma w nim zawarta dotyczy [cyt.] prawa „*zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy*”. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie „*propozycja zmian w budżecie gminy*” 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. 3.

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

Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PKWN SA,[cyt.] „*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. Natomiast wg Władysława Kopalińskiego, autora „Słownika wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych (wersja internetowa)” [cyt.] „*Inicjatywa - to impuls do działania, pomysłowość, przedsiębiorczość, projekt; pomysł do realizacji; wystąpienie z propozycją*”.

Ponadto stosując wykładnię językową w stosunku do tego przepisu, mając na uwadze zwartość i przejrzystość prawną systemu prawa 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.

**4. Art.183 ust. 2** ustawy o finansach publicznych stanowi, że [cyt.] „*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*”.

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

**zgoda zarządu (burmistrza) nie jest potrzebna, gdy rada wprowadza w projekcie uchwały budżetowej zmiany, polegające na :**

- **zmniejszeniu dochodów jednostki, lub**
- **zwiększeniu wydatków,**

**pod warunkiem, że nie spowoduje to zwiększenia deficytu budżetu jednostki.**

**Z wnioskowania z przeciwności wynika, że dopuszczalne są zmiany, które nie wywołują wymienionych skutków.**

Skoro ustawodawca wyraźnie wymienia przypadki, w których organ stanowiący nie może podjąć uchwały sprzecznej ze stanowiskiem organu wykonawczego należy przyjąć, że we wszystkich pozostałych przypadkach nieobjętych hipotezą art. 183 ust.2 ustawy o finansach publicznych **organ stanowiący może podejmować uchwały niezgodne z wnioskami organu wykonawczego.** Taka argumentacja z punktu widzenia strony skarżącej jest zgodna z zasadami logicznego myślenia. Natomiast, tak jak wcześniej

**podkreślono, wykładnia zastosowana przez organ nadzoru z punktu widzenia logiki jest nie do przyjęcia.**

W tym miejscu jeszcze raz 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. Wzajemne zmiany w planie dochodów jak i wydatków w projekcie przedstawionym przez Burmistrza, a dokonanych przez Radę Miasta Bielsk Podlaski, bilansowały się. Zatem były one zgodne z prawem.

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.) [cyt.] *„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 Kartie 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.]:

*„1. 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 i 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 podkreślić, że ustawodawca zarówno w ustawie o samorządzie gminnym jak i ustawie o finansach publicznych używa takich samych pojęć, które zgodnie ze sztuką legislacyjną należy tłumaczyć tak samo, np.:

### 1. projekt uchwały budżetowej

- a) „projekt uchwały” (art.52 ust.1a) ustawy o samorządzie gminnym.)
- b) „projekcie uchwały budżetowej” (art.183 ust.2 ustawy o finansach publicznych)
- c) w art.179 ustawy o finansach publicznych użył sformułowania „przygotowanie projektu uchwały budżetowej”; przygotowanie projektu uchwały jest niczym innym jak propozycją, inicjatywą.

### 2. inicjatywa , prawo zgłaszania propozycji

- a) w art.179 ustawy o finansach publicznych użył sformułowania „inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały” ; gdyby ustawodawca chciał odnieść inicjatywę do projektu napisałby wprost „inicjatywa w sprawie zmian projektu tej uchwały” , ale napisał „inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały”
- b) w art. 60 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym użył wyrażenia „prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy”

### 3. uchwała budżetowa, uchwalenia budżetu

- a) w art. 53 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym użył sformułowania „uchwalenia budżetu”
- b) w art. 182 ustawy o finansach publicznych, użył wyrażenia „uchwała budżetowa”

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. Bez wątpienia jedną z najważniejszych spraw 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 oraz art. 18 ust. 2 pkt. 4 i art. 52 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym.

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 1990 r. 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 [cyt.] „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 uchwały RIO, wyroki, a także publikacje np.:

- 1) uchwała Nr 5/24/2007 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 21 lutego 2007r. (**załącznik Nr 1 do niniejszej skargi**),
- 2) 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 (**załącznik Nr 2 do niniejszej skargi**),
- 3) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z 2004-02-10, I SA./Wr 2544/03, opubl: ZNSA rok 2005, Nr 1, str.88 (**załącznik Nr 3 do niniejszej skargi**),
- 4) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 1999-12- 22, III S.A. 2201/99, opubl: ONSA rok 2001, Nr 2, poz.70 (**załącznik Nr 4 do niniejszej skargi**),
- 5) atykuł 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 5 do niniejszej skargi**),
- 6) C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2006, teza 3 do art.183, s.404) (**załącznik Nr 6 do niniejszej skargi**).

Podane wyżej orzeczenia (pkt 2 - 4 ) wprawdzie dotyczą zmian dokonywanych przez rady w ciągu roku budżetowego, to jednak przepisy omówione w niniejszej skardze jak i w tych orzeczeniach odnoszą się do projektu uchwał budżetowych, przygotowanych zgodnie z art. 179 u.f.p przez Burmistrza, zarówno uchwały tzw. pierwotnej jak i projektów uchwał w sprawie zmian podjętej wcześniej przez rady uchwały tzw. pierwotnej i uchwalanych przez rady zgodnie z art.182 u.f.p i art.183 ust.2 u.f.p.

**Z punktu widzenia interesu strony skarżącej bardzo ważną jest uchwała Kolegium RIO w Opolu Nr 5/24/2007 z dnia 21 lutego 2007r. Z analizy orzeczeń dokonywanych przez ten ośrodek na przestrzeni ostatnich lat należy zauważyć, że jego stanowisko w przedmiocie zakresu kompetencji uchwałodawczej budżetu zmieniło się, być może wskutek innych (na niekorzyść RIO w Opolu) rozstrzygnięć WSA w Opolu a także ukształtowanej linii orzeczniczej WSA we Wrocławiu.**

W tym miejscu należy przytoczyć najnowsze stanowisko Cezarego Kosikowskiego dotyczące art. 183 ust. 2 u.f.p. [cyt.] *„Art. 183 ust.2 ustawy o finansach publicznych wprowadza bardzo istotne ograniczenie organu stanowiącego w uchwale budżetowej. Organ stanowiący jst 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”. (C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2006, teza 3 do art.183, s.404).

Odnosząc się do przytoczonego przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski fragmentu komentarza C. Kosikowskiego należy zauważyć, iż zacytowany przez Burmistrza komentarz został wyrwany z kontekstu i dotyczył tzw. drugiej kompetencji organu wykonawczego (Burmistrza) określonej w art.179 u.f.p. Zdaniem C. Kosikowskiego pierwszą kompetencją jest [cyt.]: „*przygotowanie projektów uchwał*”. Drugą natomiast kompetencją organu wykonawczego polega na [cyt.]: „*(....) podejmowaniu inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej*”. C. Kosikowski w swoim komentarzu pisze dalej [cyt.]: „*(....) Problem jest o tyle złożony, że w każdej innej sprawie organ stanowiący j.s.t może wystąpić z inicjatywą zmiany uchwały budżetowej, którą sam przecież podjął. W wypadku uchwały budżetowej musi być jednak inaczej.*” Kontynuując dalej wypowiedź prof. C. Kosikowskiego należy zacytować: „*(.....) Dodajmy, że już na etapie uchwalania budżetu j.s.t. bez zgody zarządu tej jednostki organ stanowiący j.s.t. nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie lub zwiększenie dochodów i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki. W odniesieniu do budżetu państwa analogiczne rozwiązanie przewiduje art.220 ust.1 Konstytucji RP.*” (

C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2006, teza 3 do art.183, s.397)

W ślad za C. Kosikowskim Skarżąca przytacza pogląd A. Niezgody (A. Niezgoda, Głosa do wyroku NSA z dnia 9.10.2002 r., III S.A. 1799/02, OSP 2003, nr 6, poz.73), który podkreśla, że [cyt.] „*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 wykładnikami 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).

Interpretacja przepisów dokonana przez organ nadzoru polegająca na zrównaniu „przygotowania projektu budżetu”, „inicjatywy w sprawie zmian tej uchwały” należących do kompetencji burmistrza z „uchwaleniem budżetu” i „dokonywaniem jego zmian”, należących

do kompetencji rady, prowadzi do niezgodnej z istotą samorządności i niezgodnej z prawem próby ograniczenia ustawowych kompetencji Rady Miasta Bielsk Podlaski.

O ile burmistrz jest kreatorem budżetu, o tyle rada - w świetle interpretacji przedstawionej przez RIO w Białymstoku – została pozbawiona realnego wpływu na ostateczny kształt budżetu Miasta Bielsk Podlaski na 2007 r., a tym samym demokratycznego decydowania o zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej.

Uchwalanie budżetu, jako jeden z najważniejszych obszarów działalności uchwałodawczej Rady, nie może być dyskryminacyjnie traktowany w odniesieniu do procesu tworzenia prawa w innych dziedzinach. Uchwalanie bowiem powinno polegać na świadomej możliwości kształtowania uchwał przez radnych, podejmowanych w sposób demokratyczny tj. w drodze głosowania. W przypadku uchwalania budżetu możliwe jest ograniczenie prawne np. określone w art.183 ust.2 ustawy o finansach publicznych lub w art. 52 ust.1a ustawy o samorządzie gminnym.

**Przedstawiona powyżej argumentacja – w ocenie strony skarżącej - 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 kwestionowania ww. uchwały budżetowej na rok 2007 i jej częściowego unieważnienia.**

Stosownie do postanowień art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) postępowanie sądowe w niniejszej sprawie jest wolne od opłat sądowych.

#### **W załączeniu:**

- 1) załącznik Nr 1** - uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu Nr 5/24/2007 z dnia 21 lutego 2007 r.,
- 2) załącznik Nr 2** - 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,
- 3) załącznik Nr 3** - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z 2004-02-10, I SA./Wr 2544/03, opubl: ZNSA rok 2005, Nr 1, str.88,
- 4) załącznik Nr 4** - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 1999-12- 22, III S.A. 2201/99, opubl: ONSA rok 2001, Nr 2, poz.70,
- 5) załącznik Nr 5** - 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
- 6) załącznik Nr 6** – kserokopia tezy do art. 183 ust.2 ustawy o finansach publicznych C. Kosikowskiego, Finanse publiczne. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2006, teza 3 do art.183, s.404,