

**Załącznik
do uchwały Nr XXX/159/08
Rady Miasta Bielsk Podlaski
z dnia 28 października 2008 r.**

Bielsk Podlaski dn. 2008-10-28

**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 2289/08 z dnia 09 września 2008r.

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 XXVII/137/08 z dnia 12 sierpnia 2008r. w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta na 2008r. w części dotyczącej wprowadzonych przez Radę Miasta Bielsk Podlaski zmian w planie wydatków w przedstawionym przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski projekcie uchwały w sprawie zmian w budżecie miasta na 2008r.

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

- 1) 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 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 organ stanowiący nie może dokonywać przeniesienia środków z rezerwy ogólnej na planowane wydatki w dziale 851, rozdział 85195, § 4280, które faktycznie są zmianami w budżecie,
- 2) art. 188 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), poprzez uznanie: że przenoszenie środków z rezerw budżetowych do odpowiedniej klasyfikacji wydatków budżetowych jest tylko i wyłącznie wykonywaniem budżetu, nie stanowi natomiast instytucji uchwalania jego zmian

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

1. uchylenie uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 2289/08 z dnia 09 września 2008r., stwierdzającej częściową nieważność uchwały Nr XXVII/137/08 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 12 sierpnia 2008r. w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta na 2008r.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Bielsk Podlaski na sesji w dniu 12.08.2008r. przegłosowała wniosek, polegający na przeniesieniu środków kwocie 70.000 zł. z rezerwy ogólnej do odpowiedniej klasyfikacji budżetowej ujętego już w budżecie planowanego wydatku w kwocie 120.000 zł. zabezpieczonego na realizację programu pierwotnej profilaktyki raka szyjki macicy do łącznej kwoty 190.000 zł.

Z informacji otrzymanej na sesji wynikało, że do konkursu przystąpił tylko jeden wykonawca – Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Bielsku Podlaskim, który zaproponował kwotę o prawie 70.000 zł. wyższą niż zabezpieczono w budżecie. Rada uznała, że należy zwiększyć kwotę planowanych wydatków na realizację w/w projektu, aby zachęcić potencjalnych wykonawców do udziału w konkursie. Z kolei większa liczba wykonawców, wprowadzone zasady konkursowe umożliwiłyby w przyszłości wyłonienie wykonawcy, który zadanie wykona najlepiej i najtaniej.

Zdaniem skarżącej podjęta przez nią w tej sprawie decyzja była słuszna pod względem społecznym i właściwa pod względem prawnym.

Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski sprzeciwił się wprowadzonej przez Radę Miasta poprawce do przedstawionej przez niego uchwały w sprawie zmian w budżecie, o czym powiadomił Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku.

W trybie postępowania nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 09 września 2008r. podjęło uchwałę Nr 2289/08., której przedmiotem było uznanie, iż uchwała Rady Miasta Bielsk Podlaski Nr XXVII/137/08 z dnia 12 sierpnia 2008r. w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta na 2008r. została podjęta z istotnym

naruszeniem prawa, w związku z czym Kolegium RIO:

1) stwierdziło jej nieważność w części dotyczącej zmniejszenia planu wydatków w dz.758, rozdz.75818, § 4810 o kwotę 70 000 zł. oraz zwiększenia planu wydatków w dz.851, rozdz.85195, § 4280 o kwotę 70 000 zł.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku uznała, że cyt. „*Zmiana planu wydatków, polegająca na zmniejszeniu planu rezerwy i jednoczesnym zwiększeniu planu wydatków w innej podziałce klasyfikacji budżetowej jest elementem wykonywania budżetu. Zarząd, po to żeby móc wykonać wydatek do tej pory nieprzewidziany w budżecie lub określony tylko w zarysie w postaci rezerwy celowej musi najpierw stworzyć podstawę (limit-art.34 ust.1 pkt.2 u.f.p.) do dokonania wydatku, w postaci planu. W tym celu jest dokonanie zmian w budżecie.*” Wbrew ostatniemu zdaniu dalsza argumentacja organu nadzorczego sprowadza się do nieuznania przeniesienia środków z rezerw do określonej klasyfikacji budżetowej planowanego wydatku jako dokonanie zmiany planu wydatków budżetowych.

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

1. **umieszczenie podstawy prawnej** (art.173 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych) **do tworzenia przez organ stanowiący rezerw budżetowych, a także dysponowania przez organ wykonawczy tymi rezerwami w rozdziale 1.„Podstawowe definicje i zasady”**, uprawnia do twierdzenia, że problematyka związana z rezerwami **odnosi się zarówno do rozdziału 2 „Opracowywanie i uchwalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego” , jak i rozdziału 3 „ Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego”**,
2. **w świetle art. 188 ust.1pkt.2** ustawy o finansach publicznych przenoszenie wydatków z rezerw budżetowych **jest dokonywaniem zmian w planie dochodów i wydatków budżetu** jst., natomiast zmiany w planie dochodów i wydatków dokonywane są w formie zarządzenia (burmistrz, wójt) lub uchwały (zarząd, rada), w zależności od organu podejmującego w tym zakresie decyzję.

Rezerwy są „szczególnego rodzaju planowanym wydatkiem” budżetu jednostek samorządu terytorialnego, tworzonym w związku z brakiem możliwości dokonania szczegółowego podziału pewnych wydatków według klasyfikacji budżetowej na etapie opracowywania budżetu. W związku z tym ustawodawca uzależniając od stopnia szczegółowości wydatków „nie do końca sklasyfikowanych” wskazał podstawę prawną (art.173 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych) **do tworzenia przez organ stanowiący w budżecie rezerw**, dzieląc je na rezerwę ogólną i rezerwę celową.

Zgodnie z art. 60 ust.2 pkt.5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, cyt. „*Wójtowi przysługuje wyłączne prawo dysponowania rezerwami budżetu gminy*”. Podobnie w świetle art. 173 ust.5 ustawy, cyt. „*rezerwami (.....) dysponuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego*”. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN 1978, s. 490 **dysponować**, oznacza „*rozporządzać kimś, albo czymś; mieć coś do dyspozycji*” . Konsekwencją tego uprawnienia jest przyznanie organowi wykonawczemu j.s.t ustawowego

upoważnienia do samodzielnego przenoszenia wydatków z rezerw budżetowych, bez potrzeby występowania do rady gminy o podjęcie uchwały w sprawie zmian w budżecie. Przeniesienie środków z rezerw budżetowych powoduje zmiany w planie wydatków, będące wynikiem ujęcia ich w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Ustawowe upoważnienie do samodzielnego przenoszenia wydatków z rezerw budżetowych przez organ wykonawczy doznaje jednak ograniczenia np. w art.188 ust.3 ustawy o finansach publicznych. Zarząd (w tym wypadku burmistrz) może dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej, dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana przeznaczenia rezerwy celowej ustalonej uprzednio przez organ stanowiący wymaga zgody części organu stanowiącego w postaci komisji właściwej do spraw budżetu. **Bowiem to organ stanowiący ustala zarówno wysokość, rodzaj rezerw jak i przeznaczenie rezerwy celowej.**

Organy wykonawcze, w tym Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski, powszechnie stosują praktykę, akceptowaną przez regionalne izby obrachunkowe, polegającą na przedstawianiu radzie do uchwalenia projekt uchwały w sprawie zmian w budżecie polegający, np. na przeniesieniu środków z rezerw do odpowiedniej klasyfikacji budżetowej planowanego wydatku, mimo iż ustawodawca dał im uprawnienie w zakresie samodzielnego dysponowania rezerwami. Taka sytuacja dotyczy zwłaszcza:

- 1) przeniesienia środków z rezerwy ogólnej do właściwej klasyfikacji budżetowej planowanego wydatku bieżącego, ale także
- 2) przeniesienia środków z rezerwy celowej do właściwej klasyfikacji budżetowej planowanego wydatku zgodnie z przeznaczeniem rezerwy.

Ta praktyka jest zgodna z prawem, bowiem wynika z fakultatywności skorzystania przez organ wykonawczy ze swoich uprawnień:

- wskazanych przez ustawodawcę w art.188 ust.1 ustawy o finansach publicznych, lub
- w przypadku ich nadania przez radę (art.188 ust. 2 uofp), lub
- uzyskania pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu (art.188 ust.3 uofp)

Zatem w sytuacji gdy organ wykonawczy nie chce skorzystać ze swoich uprawnień., przekazuje w tej sprawie radzie podjęcie decyzji na podstawie art. 18 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym, art.182 ustawy o finansach publicznych.

Rada podejmuje również decyzję w sprawie przeniesienia środków z rezerwy ogólnej do właściwej klasyfikacji budżetowej planowanego wydatku majątkowego, dotacji, lub planowanych wydatków na nowe zadanie, bowiem dysponowanie rezerwami przez organ wykonawczy jest w tym wypadku ograniczone zakresem upoważnień określonych w art.188 uofp.

Zgodnie z art. 18 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art.182 ustawy o finansach publicznych uchwałę budżetową uchwała organ stanowiący. W uchwale budżetowej organ stanowiący może ustalić wysokość i rodzaj rezerw. W przypadku Miasta Bielsk Podlaski Rada utworzyła zarówno rezerwę ogólną jak i celową. Przeniesienie środków z rezerw do odpowiedniej klasyfikacji wydatków budżetowych polega na uchwalaniu budżetu, a w tym przypadku dokonywaniu zmian w budżecie, o czym sygnalizuje ustawodawca **w art. 188 ust. 1 pkt. 2** ustawy o finansach publicznych stanowiąc, iż: cyt., *W toku wykonywania budżetu zarząd jednostki samorządu terytorialnego może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, polegających na:*

2) przenoszeniu wydatków z rezerw budżetowych, zgodnie z planowanym przeznaczeniem wydatków”.

W/w przepis odnosi się do uprawnienia zarządu polegającego na dokonywaniu zmian w planie wydatków budżetu polegających na przenoszeniu wydatków z rezerw celowych, zgodnie z planowanym przeznaczeniem wydatków. Można jednak powiedzieć, że ze względu na jednorodność szczególnych wydatków jakimi są „rezerwy”, określona na wstępie reguła (przenoszenie wydatków z rezerw celowych traktowane jest jako dokonywanie zmian w planie wydatków), ma swoje odniesienie również do rezerwy ogólnej.

Argumentem niewątpliwie potwierdzającym przytoczoną tezę, jest **umiejscowienie podstawy prawnej** (art.173 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych) **do tworzenia przez organ stanowiący rezerw budżetowych, a także dysponowania przez organ wykonawczy tymi rezerwami w rozdziale 1 „Podstawowe definicje i zasady”**. Można zatem wyciągnąć z powyższego wniosek, że problematyka związana z rezerwami **odnosi się zarówno do rozdziału 2 „Opracowywanie i uchwalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego” , jak i rozdziału 3 „Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego”**.

W związku z tym, w tym miejscu należy przytoczyć:

- 1) **Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2004 r. I SA/Wr 2544/2003; LexPolonica nr 1200175; Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2005/1 str. 88 stanowiący, iż cyt. „ Rada gminy z mocy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) oraz art. 122 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Tekst jednolity: Dz. U. 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm.) posiada wyłączną kompetencję nie tylko do uchwalania budżetu gminy, ale także do dokonywania jego zmiany w trakcie roku budżetowego.”**
- 2) **Podobnie Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 31 stycznia 2006 r. I SA/Op 268/2005 LexPolonica nr 407403, cyt. „Organ stanowiący mógł, na podstawie art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dokonać zmian w projekcie uchwały budżetowej. Nie ma także wątpliwości co do tego, że zachowana została procedura uchwalania zmian budżetu gminy, to znaczy, że z inicjatywą zmiany uchwały budżetowej wystąpił organ wykonawczy gminy (burmistrz), przedstawiając organowi stanowiącemu (radzie miejskiej) projekt zmian wcześniej powziętej uchwały budżetowej.”**
- 3) **Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 lipca 2007r., sygn.akt. I SA/Bk 361/07, w którym Sąd stwierdził między innymi, cyt. „Natomiast prawo do podejmowania uchwały można określić, jako prawo do wyrażania woli w zakresie tego, co ma być uchwalone. Obejmuje ono nie tylko uprawnienie do przyjęcia danego aktu, ale też uprawnienie do decydowania o jego treści. Dlatego też inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów”. A zatem można powiedzieć, że uprawnienie organu wykonawczego do dysponowania rezerwami, co do zasady, nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.**
- 4) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 marca 2008r. zaaprobował stanowisko, „w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego musi mieć wpływ na kształt przyjmowany w uchwale budżetowej". Jedynym ograniczeniem jest zatem treść art. 183 ust.2 u.f.p.

Rada Miasta w Bielsku Podlaskim podejmując w dniu 12.08.2008r. uchwałę w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków wraz z przegłosowaną poprawką o przeniesieniu części rezerwy ogólnej do konkretnego wydatku nie naruszyła art. 179 u.f.p, bowiem Burmistrz wystąpił z inicjatywą zmian w budżecie. Ponadto Rada Miasta zgodnie z art.18 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym jako uprawniona do uchwalania budżetu podjęła uchwałę. Dokonała zmian treści uchwały, lecz w granicach unormowań zawartych w art. 183 ust. 2 u.f.p. Przeniesienie bowiem części rezerwy nie spowodowało zwiększenia deficytu. **Ponadto wydaje się, że w tym wypadku ma zastosowanie paremia rzymska „argumentum a maiori ad minus” tzn., że temu komu wolno czynić więcej, temu wolno czynić mniej.** W tym wypadku zdaniem Rady Miasta mogła ona dokonać przeniesienia kwoty części rezerwy ogólnej na realizację konkretnego zadania jak i mogła podjąć w ten sposób zmienioną uchwałę.

Przedstawiona powyżej argumentacja – w ocenie strony skarżącej - przemawia za prawidłowością działań Rady Miasta Bielsk Podlaski w dniu 12 sierpnia 2008r. przy podejmowaniu uchwały nr XXVII/137/08 w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta. W konsekwencji zatem brak jest podstaw do kwestionowania ww. uchwały budżetowej i stwierdzenia 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.