

Załącznik
do uchwały Nr/09
Rady Miasta Bielsk Podlaski
z dnia

Bielsk Podlaski, dnia 11 luty 2009r.

**Naczelnny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Białymstoku**

Wnoszący skargę kasacyjną: Rada Miasta w Bielsku Podlaskim, ul. Kopernika 1, 17-100 Bielsk Podlaski, reprezentowana przez radcę prawnego Panią Ewę Czerwińską, prowadzącą Kancelarię Radcy Prawnego Ewa Czerwińska, 15-879 Białystok, ul. Św. Rocha 11/1 lok. 501, jako jej pełnomocnika

Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi: Rada Miasta Bielsk Podlaski

SKARGA KASACYJNA

**OD WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W
BIAŁYMSTOKU Z DNIA 22 GRUDNIA 2008R,
SYGN. AKT I SA/Bk 554/08,
DORĘCZONEGO W DNIU 21 STYCZNIA 2009R.**

**W PRZEDMIOCIE STWIERDZENIA NIEWAŻNOSCI UCHWAŁY W
SPRAWIE DOKONANIA ZMIAN W BUDŻECIE MIASTA NA 2008R.**

Na podstawie art.173 § 1 w zw. z art 174 pkt.1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2002r. Nr 153, poz.1270 z późn. zm), w imieniu Rady Miasta Bielsk Podlaski, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2008r., sygn.akt I SA/Bk 15/08, doręczony wnoszącemu skargę w dniu 21 stycznia 2009r.

Na podstawie art.176 w zw. z art.185 § 1 oraz art.188 powołanej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi,

lub ewentualnie

2. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Białymstoku

oraz

3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych

Działając jako pełnomocnik wnoszącego skargę kasacyjną, którego pełnomocnictwo załączam, opieram skargę kasacyjną na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, a mianowicie:

- 1) art. 179 i art.182 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), art. 60 ust.2 pkt. 4 i 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:
 - a) uprawnienia organu wykonawczego (inicjatywa), są takie same jak uprawnienia organu stanowiącego (uchwalanie) w procesie uchwalania zmian w budżecie, co jest wynikiem niewłaściwej wykładni tych przepisów,
 - b) 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,
 - c) uchwalanie przez organ stanowiący (Radę Miasta Bielsk Podlaski) zmian budżetu polega jedynie na przyjęciu wersji zmian budżetu zaproponowanych przez organ wykonawczy (Burmistrza Miasta) lub na jego odrzuceniu,
 - d) przenoszenie środków z rezerw budżetowych do odpowiedniej klasyfikacji wydatków budżetowych jest tylko i wyłącznie wykonywaniem budżetu, nie stanowi natomiast instytucji uchwalania jego zmian.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sad Administracyjny w Białymstoku oddalił skargę Rady Miasta Bielsk Podlaski na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Białymstoku z dnia 09 września 2008r., nr 2289/08 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta na 2008r.

Wnosząca skargę kasacyjną Rada Miasta Bielsk Podlaski nie zgadza się z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku stwierdzającym, że uchwała Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 12 sierpnia 2008r., Nr XXVII/137/08 w sprawie zmian w budżecie miasta na 2008r. w zakresie, w którym stwierdzono jej nieważność została podjęta z istotnym naruszeniem art.60 ust.2 pkt.4 u.s.g. oraz art.179 u.f.p. i zawartą w nim wykładnią przepisów prawnych. WSA w Białymstoku orzekł, cyt. „*W niniejszej sprawie Rada Miasta Bielsk Podlaski dokonała zmian w uchwale budżetowej (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.) wykraczających poza przedstawiony przez Burmistrza projekt uchwały (k.110-118) i wbrew jego stanowisku (k.121 akt adm.). W konsekwencji działania Rady Miasta naruszyły postanowienia art.60 ust.2 pkt.4 u.s.g. oraz art.179 u.f.p.*”

Niżej przytacza się brzmienie art.60 ust.2 pkt. 4 u.s.g oraz art.179 u.f.p, które zdaniem WSA naruszyła Rada Miasta Bielsk Podlaski.

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

Natomiast art. 179 u.f.p. mówi, iż cyt.: „ Przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego”.

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

1. Rada Miasta nie naruszyła art.179 u.f.p. a tym samym art.60 ust. 2 pkt.4 u.s.g.. Burmistrz jako organ wykonawczy przedstawił Radzie projekt uchwały w sprawie zmian w budżecie, **wykonując tym samym swoje uprawnienie w zakresie inicjatywy uchwałodawczej, wynikające z w/w przepisów.** Rada natomiast zaproponowała do tego projektu zmiany, które nie naruszyły art.183 ust.2 u.f.p i zgodnie z art. 182 u.f.p. podjęła zmienioną przez siebie w stosunku do propozycji burmistrza uchwałę.
2. **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”**, 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”**,

3. **w świetle art. 188 ust.1 pkt.2** ustawy o finansach publicznych przenoszenie wydatków z rezerw budżetowych **jest dokonywaniem zmian w planie dochodów i wydatków budżetu** jst., z którego w określonych sytuacjach wskazanych w w/w przepisie oraz innych sytuacjach wynikających z ustawy o finansach publicznych może skorzystać organ wykonawczy.
4. w przypadkach kiedy organ wykonawczy nie korzysta ze swoich uprawnień (art.188 ust.1 pkt.2 u.f.p) lub nie może z nich korzystać (np.w związku z ograniczeniami zawartymi w art.188 ust.2 i ust.3 u.f.p.), przenoszenie wydatków z rezerw budżetowych **jest dokonywaniem zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jst., z których korzysta organ stanowiący.**
5. **„Dysponowanie”** jest uprawnieniem ustawowym organu wykonawczego do samodzielnego z nich korzystania bez zgody organu stanowiącego. Nie oznacza to jednak ograniczenia uprawnień rady w dokonywaniu i uchwalaniu zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jst., polegających na przeoszeniu wydatków z rezerw budżetowych.

Zdaniem skarżącej WSA w Białymstoku w uzasadnieniu do przedmiotowego wyroku zawarł argumentację łączącą dwa odmienne poglądy na temat kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego w procesie tworzenia i wykonywania budżetu. Problematyka kompetencji inicjatywy uchwałodawczej i uchwalania budżetu i jego zmian jest istotna także w zakresie dysponowania rezerwami i w konsekwencji uchwalania zmian w planie wydatków budżetowych.

Na wstępie należy stwierdzić, że powstały spór nie dotyczy ustaleń stanu faktycznego, lecz sposobu rozumienia prawa przedstawionego w uzasadnieniu wyroku.

Na początku uzasadnienia WSA w Białymstoku stwierdza, cyt.:

„Proces tworzenia i wykonywania budżetu powierzono organom gminy dokonując rozgraniczenia ich kompetencji. Tworzenie budżetu poprzez podejmowanie uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art.18 ust.2 pkt.4 u.s.g. i art.182 u.f.p). Należy też zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 grudnia 1999r.,III SA 2201/99 (ONSA 2001/2/7), że wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalenia budżetu tej jednostki obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po jego uchwaleniu”

W dalszej części uzasadnienia WSA w Białymstoku przedstawia zupełnie odmienne stanowisko dotyczące kompetencji obydwu organów, powołując się na stanowiska, które są zaprzeczeniem poglądu przedstawionego w cytacie. Skarżąca pragnie przypomnieć, że problematyka dotycząca procesu uchwalania budżetu na

2007r. i dokonania zmian przez Radę Miasta Bielsk Podlaski w projekcie budżetu przedstawionym do uchwalenia Radzie przez Burmistrza - wbrew jego woli i wyraźnym sprzeciwie - była przedmiotem rozstrzygnięcia:

1) WSA w Białymstoku (wyrok z dnia 10.07.2007r. sygn. akt. I SA / Bk 361/07)

2) NSA w Warszawie (wyrok z dnia 19.03..2008r., sygn. akt. GSK 427/07)

Rozstrzygnięcie obu Sądów w w/w sprawie były korzystne dla Rady Miasta Bielsk Podlaski i szeroko prezentowane w uzasadnieniach poszczególnych wyroków.

Skarżąca niżej cytuje fragment uzasadnienia WSA w Białymstoku, którego treść zaprzecza tezie sformułowanej w przytoczonym wyżej cytacie, pochodzącego z uzasadnienia do skarżonego wyroku:

„(..) do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy przygotowanie projektu uchwały budżetowej oraz inicjatywa zmian tej uchwały (art.52 ust.1 i 2 u.s.g. i art.179 u.f.p.). Wskazuje się, że inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo (niekiedy także obowiązek) przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały. Uzasadnieniem dla ustawowego zagwarantowania wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organowi wykonawczemu w zakresie projektu uchwały budżetowej oraz jej zmian jest pozycja prawna tego organu i jego odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonanie budżetu jednostki (por. uchwała Kolegium RIO we Wrocławiu z 19 września 2007r., 76/2007, OwSS 2008/1/21). W ocenie Sądu, wyłączne prawo do inicjatywy uchwałodawczej oznacza w szczególności, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie może niejako „przy okazji” zgłoszonych w projekcie zmian wprowadzać własnych poprawek w kwestiach nieobjętych tym projektem. Zmiany takie są dopuszczalne jedynie w przypadku wyrażenia na nie zgody przez organ wykonawczy. Powyższe nie oznacza, że organ stanowiący musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Zgodzić się należy z poglądem, iż inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalonych aktów (por. wyrok WSA w Białymstoku z 10 lipca 2007r., I SA/Bk 361/07,)WSS 2007/4/100). Należy jednak odróżnić kwestię decydowania o wysokości dochodów i wydatków, oczywiście w granicach określonych przez art.183 ust.2 u.f.p. na gruncie przedstawionego projektu uchwały, od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Działanie wykraczające poza wskazaną inicjatywę stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa. Przyjęcie stanowiska, iż w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej, organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie wyłączności inicjatywy uchwałodawczej. Trzeba też podkreślić, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, który odpowiada za realizację uchwały budżetowej nie może być pozbawiony wpływu na zakres przedmiotowy dokonywanych zmian w tej uchwale.”

Odnosząc się do przytoczonego uzasadnienia należy podkreślić, że WSA przytaczając w dwóch miejscach treść uzasadnienia z wyroku WSA w Białymstoku z dnia 10 lipca 2007r., I SA/Bk 361/07 w sprawie ze skargi Rady Miasta Bielsk Podlaski, a mianowicie, cyt. „(.....) .). Wskazuje się, że inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo (niekiedy także obowiązek) przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały. (.....), iż inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalonych aktów” umieścił te treści w zupełnie odmiennym ocenie prawnej, od tej jaką prezentował WSA w Białymstoku w tym wyroku (z 10 lipca 2007r., I SA/Bk 361/07).

W tym miejscu strona skarżąca uznaje za zasadne przytoczenie uzasadnienia do wyroku WSA w Białymstoku z dnia z 10 lipca 2007r., I SA/Bk 361/07), bowiem wyrok ten całkowicie przeczy argumentacji przedstawionej w skarżonym wyroku, cyt.:

„Doktryna jest raczej zgodna, że inicjatywa uchwałodawcza, to służące danemu podmiotowi prawo (niekiedy obowiązek) przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały (zob. A. Szewc, T. Szewc, Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego, Warszawa 1999, s.57-58; a także J. Czerw, J. Krześnicki, Działalność uchwałodawcza rady gminy, Warszawa 2005, s.183). 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. W ujęciu podmiotowym rozróżnienie inicjatywy uchwałodawczej od podjęcia uchwały sprowadza się natomiast do wyróżnienia podmiotów, którym tego rodzaju kompetencje są przypisane. Są to oczywiście podstawowe i wyjściowe dla dalszych rozważań, od których mogą zachodzić pewne wyjątki, polegające między innymi na ograniczeniu prawa organu stanowiącego do kształtowania treści stanowionego aktu, czy wręcz związania go treścią projektu aktu, który ma być uchwalony.

Powracając na grunt obowiązującego prawa nie sposób pominąć faktu, iż ustrój samorządu gminnego uregulowany został głównie w przepisach u.s.g. Rozstrzyganie o kwestiach szczegółowych nie może się zatem odbyć bez przywołania zawartych w przepisach tej ustawy podstawowych zasad podziału kompetencji między organami gminy. I tak, w przepisie art.18 ust.1 u.s.g. czytamy, że wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, należą do właściwości rady gminy. Wyrażona w ten sposób zasada domniemania kompetencji rady jest niezwykle przydatna w interpretacji innych przepisów kompetencyjnych.

Trzymając się przyjętego wcześniej rozróżnienia dwóch rodzajów kompetencji (prawa do inicjatywy uchwałodawczej i prawa do podejmowania uchwał) należy zauważyć, że przepisy u.s.g. nie określają w sposób ogólny kręgu podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą uchwałodawczą. Wprawdzie w przepisie art.30 ust.2 pkt.1 u.s.g. ustawodawca wskazał, że przygotowanie projektów uchwał

należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta), ale w zgodnej opinii doktryny i judykatury przepis ten nie wprowadził żadnego monopolu. Przyjmuje się wręcz, że uregulowanie ogólnych zasad występowania z inicjatywą uchwałodawczą ustawodawca pozostawił radom gmin, które to powinny określić w uchwalanych przez siebie statutach gminy (zob.D.Dabek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz – Kraków 2004, s.270, J.czerw, J.Krzesnicki, op. cit., s.185; a także wyrok NSA z 1996r. Nr 1, poz.13). Tylko dla niektórych kategorii spraw, można powiedzieć na zasadzie wyjątku, ustawodawca wprost określił, kto może występować z inicjatywą uchwałodawczą. Dla przykładu można wskazać, że z wnioskiem w sprawie absolutorium może wystąpić jedynie komisja rewizyjna (art.18 a ust. 3 u.s.g.), a z wnioskiem o odwołanie przewodniczącego rady może wystąpić ¼ ustawowego składu rady (art.19 ust.4 u.s.g.). Podobnie w przypadku projektu budżetu oraz projektu zmian do budżetu, gdzie jedynym uprawnionym podmiotem do ich zgłaszania jest wójt (burmistrz, prezydent) – art.52 ust.1 i 2 u.s.g.. Zasadę tę ustawodawca powtórzył również w przywołanym na wstępie przepisie art.179 u.f.p. Mając jednak na uwadze wcześniejsze rozważania, należy w tym miejscu podkreślić, że oba te przepisy regulują kwestię kompetencji w zakresie przygotowania projektu i inicjatywy uchwałodawczej w sprawie budżetu gminy lub w sprawie zmiany budżetu. (.....).

Wszystko to uzasadnia tezę, że w zakresie kompetencji do podejmowania uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetowych, przepis art.183 ust.2 u.f.p. nie określa zasady, lecz wyjątek. Kolejny wniosek wydaje się być już oczywisty. Rada gminy jest ograniczona w kształtowaniu treści uchwały budżetowej tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie wynika z art.183 ust.2 u.f.p. (.....).

Nie jest też w ocenie Sądu wystarczającym uzasadnieniem dla zaprezentowanego przez Kolegium RIO w Białymstoku sposobu rozumienia przepisów art.179 i art.183 ust.2 u.f.p fakt, iż organ wykonawczy jest odpowiedzialny za realizację uchwały budżetowej i jest z tego tytułu rozliczany przez organ stanowiący po zakończeniu roku budżetowego. Zdaniem Sądu nie daje to jeszcze podstawy do stwierdzenia, że tylko organ wykonawczy ma „merytoryczną” kompetencje odnośnie przewidywania realnych możliwości wykonania zapisów podejmowanej uchwały budżetowej. (.....).

Oczywiście nie można zapominać, iż to wójt (burmistrz, prezydent) odpowiada za całokształt polityki finansowej gminy, w tym za wykonanie budżetu. Należy jednak stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym, próba zrównoważenia wpływów organów (wykonawczego i stanowiącego) na ostateczny kształt budżetu jest właśnie kompromis przyjęty w przepisie art.183 ust. 2 u.f.p. Gdyby przyjąć, że rada gminy nie może bez zgody organu wykonawczego wprowadzać żadnych zmian w przedłożonym jej projekcie budżetu, wówczas przepis ten, jak zauważyła strona skarżąca, byłby „martwy”.

Suma tych wywodów każe uznać, że skarga Rady Gminy Bielsk Podlaski ma uzasadnione podstawy. Zaskarżona uchwała nadzorcza narusza przepisy art.179 i art.183 ust.2 u.f.p., poprzez błędna ich wykładnię, polegającą na przyjęciu, że Rada Gminy Bielsk Podlaski nie mogła dokonać zmian w przedłożonym jej przez

Burmistrza projekcie budżetu mimo, że nie powodowały one zmniejszenia dochodów lub wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetowego Gminy.”

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację WSA w Białymstoku do wyroku z dnia z 10 lipca 2007r., I SA/Bk 361/07, nie można zgodzić się z argumentacją WSA w Białymstoku do skarżonego wyroku, której treść ponownie przytaczam, cyt. „Należy jednak odróżnić kwestię decydowania o wysokości dochodów i wydatków, oczywiście w granicach określonych przez art.183 ust.2 u.f.p. na gruncie przedstawionego projektu uchwały, od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Działanie wykraczające poza wskazaną inicjatywę stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa.” Celowo strona skarżąca przytacza ten fragment uzasadnienia, bowiem z niego jednoznacznie wynika, że rada nie może realizować swoich ustawowych kompetencji w zakresie uchwalania budżetu i jego zmian. Przy takim rozumieniu prawa zarówno art. 182 jak i art.183 ust.2 u.f.p. staje się „martwy”, bowiem rada jest uzależniona w „swobodnym” kształtowaniu treści uchwały od zgody burmistrza (wójta, prezydenta) na wprowadzenie zmian.

Należy podkreślić, że NSA w Warszawie wyrokiem z dnia 19.03..2008r., sygn. akt. GSK 427/07 podzielił stanowisko przedstawione w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 10.07.2007r. sygn. akt. I SA / Bk 361/07 tj. w sprawie, w której orzekał. W tym miejscu strona skarżąca przytacza niektóre fragmenty z uzasadnienia wyroku NSA w Warszawie z dnia 19.03..2008r., sygn. akt. GSK 427/07, cyt.:

„Z uwagi na powyższe trafnie, unormowaniu zawartemu w art.179 ustawy o finansach publicznych – stanowiącemu, że przygotowanie projektu uchwały należy do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego – przypisano charakter zębowy.

Zgodzić się należy też z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, że przytoczony przepis stanowi jednak wyłącznie o upoważnieniu zarządu do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej. Tymczasem kompetencję inicjatywy uchwałodawczej – pojmowanej jako przygotowanie projektu uchwały oraz jej przedstawienie organowi stanowiącemu, odróżnić należy od kompetencji do podjęcia uchwały.

Kompetencje do uchwalania budżetu gminy radzie gminy bezsprzecznie przysługują art.18 ust.2 pkt.4 ustawy o samorządzie gminnym

W świetle obu powyższych norm kompetencyjnych racje ma autor skargi kasacyjnej, że istota sporu w rozpatrywanym przypadku dotyczy kształtowania się kompetencji na etapie prac nad projektem poprzedzającym podjęcie uchwały.

Zdaniem składu orzekającego, wbrew wywodom skargi kasacyjnej, fakt że poprawki / zmiany projektu uchwały budżetowej dotyczą materii budżetowej – nie świadczy o tym, że projektowane mogą być tylko przez podmiot, uprawnienia którego wynikają z art.179 ustawy o finansach publicznych.

(.....)W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego na aprobatę jednakże zasługuje odmienne stanowisko, w myśl którego organ stanowiący

jednostki samorządu terytorialnego musi mieć wpływ na kształt przyjmowany w uchwale budżetowej. Artykuł 183 ust. 2 o finansach publicznych wprowadza istotne ograniczenia organu stanowiącego w tym zakresie, w szczególności organ stanowiący nie może bowiem zmieniać zawartych w projekcie uchwały propozycji wysokości dochodów i wydatków – ale tylko w sposób, który prowadziłby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego przedstawionej w projekcie. Z omawianego przepisu nie wynika natomiast zakaz dokonywania przez radę gminy bez zgody organu wykonawczego zmian innych niż powodujące zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym możliwe są inne zmiany. (vide; C. Kosikowski - „Finanse publiczne. komentarz”; Lexisnexis; Warszawa 2007r., Komentarz do art.179 i 183; G.Jyż, Z.Pławecki, A. Szewc - „Samorząd gminny. Komentarz”; Dom Wydawniczy ABC, 2005r.; komentarz do art.52 u.s.g.).”

Przechodząc do problematyki związanej z rezerwami skarżąca podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.

Należy podkreślić, że o ile inicjatywa uchwałodawcza jest etapem poprzedzającym proces uchwalania budżetu i jego zmian, o tyle w przypadku korzystania przez organ wykonawczy z danego mu uprawnienia w swobodnym korzystaniu z uchwalonych mu przez organ stanowiący rezerw, „dysponowanie” rezerwami jest etapem następczym, polegającym na podejmowaniu przez Burmistrza zarządzeń. Inaczej natomiast „dysponowanie” wygląda w sytuacji podejmowania uchwał przez radę, bowiem etapy te występują jednocześnie.

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 zarówno przez organ wykonawczy jak i przez organ stanowiący. 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.**

Przedstawienie przez organ wykonawczy projektu uchwały rady, w której zawarta jest propozycja zmian polegająca na przeniesieniu środków z rezerw do odpowiedniej klasyfikacji budżetowej planowanego wydatku w niektórych przypadkach jest zgodna z prawem, bowiem wynika ona z fakultatywności skorzystania przez organ wykonawczy ze swoich uprawnień bądź też spełnienia warunków określonych w stosownych przepisach, np.:

- 1) wskazanych przez ustawodawcę w art.188 ust.1 pkt.2 ustawy o finansach publicznych, lub
- 2) w przypadku ich nadania przez radę (art.188 ust. 2 uofp), lub
- 3) 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 (art. 18 ust.2 pkt.4 u.s.g., art.182 u.f.p.)

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 u.f.p.

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 (burmistrza) 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), przedkładając 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.

Mając na uwadze powyższe wnosi się jak na wstępie.