

25 Nr 4  
sin 1-4

## Kompetencja rady gminy do zmiany w projekcie uchwały budżetowej

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

### Teza:

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przystąpić do prac zmierzających do zmiany uchwały budżetowej bez inicjatywy organu wykonawczego tej jednostki, przejawiającej się w przygotowaniu projektu zmiany takiej uchwały i skierowaniu takiego projektu pod obrady organu stanowiącego. Nie oznacza to jednak, że organ stanowiący w takiej sytuacji może tylko przyjąć proponowany projekt w całości bądź też projekt ten w całości odrzucić.

Organ stanowiący może wprowadzić w projekcie budżetu zmiany polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i na zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do zwiększenia deficytu.

### Uzasadnienie:

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu wniosła skargę na uchwałę nr XXXVI/231/05 Rady Miejskiej w Z. z dnia 7.7.2005 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Z. na rok 2005. Skarżąca domagała się stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej zwiększenia planu wydatków oraz zakresu rzeczowego zadań ponad wnioski zawarte w przedłożonym przez Burmistrza Gminy projekcie zmian budżetu. W uzasadnieniu skarżąca wskazała, że zaskarżona uchwała narusza wyłączne prawo Burmistrza do zgłaszania propozycji (inicjatywy) zmiany uchwały budżetowej i w konsekwencji pozostaje w sprzeczności z art. 119 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Ponieważ w zaskarżonej uchwałę Kolegium Izby Obrachunkowej terminie Rada Miejska w Z. nie dokonała zmian zaskarżonej uchwały budżetowej, Kolegium Izby Obrachunkowej, w związku z upływem określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) terminu do stwierdzenia jej nieważności we własnym zakresie, zdecydowało wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. Skarżąca podkreśliła, że "istotę sporu należy sprowadzić nie do tego, iż rada jest pozbawiona prawa wnioskowania o zmianę budżetu w trakcie roku budżetowego, lecz do realnego planowania wydatków budżetowych, których wykonanie znajduje odzwierciedlenie w instytucji absolutorium gminnego". Na rozprawie pełnomocnik skarżącej zmodyfikował żądanie skargi, wnosząc o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały.

R10

Rada Miejska w Z. wniosła o oddalenie skargi. Podniosła, że zaskarżoną uchwałą rozdysponowano jedynie część pozostających w dyspozycji Gminy dodatkowo otrzymanych w trakcie roku budżetowego środków z tytułu udziału Gminy w podatku dochodowym od osób prawnych - z otrzymanej dodatkowo kwoty 21.026.871 zł rozdysponowano tylko kwotę 7.252.470 zł, wobec wniosku burmistrza o dodatkowe rozdysponowanie kwoty 6.699.470 zł. Mimo zwiększenia wydatków Gmina nie musiała zatem zaciągać jakichkolwiek zobowiązań finansowych.

Rade

Burmistrz Gminy podniósł, że zaskarżona uchwała nie powinna ostać się w obrocie prawnym, ponieważ zwiększenie zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych na rok 2005 z wykonania tylko dokumentacji planowanych inwestycji - jak proponował w projekcie uchwały organ wykonawczy - na pełną realizację tych inwestycji sprawiło, że uchwała była niewykonalna już w dacie jej podjęcia ze względu na brak czasu na przeprowadzenie pełnego cyklu inwestycyjnego, względnie zmuszałaby organ wykonawczy Gminy do prowadzenia inwestycji bez wymaganych prawem zezwoleń budowlanych.

Burmistrz

Prokurator, który zgłosił przystąpienie do sprawy, poparł skargę łącznie ze zgłoszoną przez skarżącą na rozprawie modyfikacją żądania i podniósł, że Rada Miejska była zobligowana do wcześniejszych uzgodnień treści uchwały z Burmistrzem, a brak takiego współdziałania musi skutkować wadliwością podjętej uchwały.

Prokurator

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

NSA

Skarga nie jest zasadna.

Zagadnienie opracowywania i uchwalania budżetu jednostek samorządu terytorialnego normuje rozdział 2 działu IV cytowanej wcześniej ustawy o finansach publicznych. W szczególności, jak stanowi art. 119 tej ustawy, przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisem tym koresponduje art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego wójtowi gminy (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przysługuje wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Artykuł 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nadto stanowi, że bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący 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.

W ocenie Sądu przepisy te określają ramy proceduralne i granice kompetencji organu wykonawczego i organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w pracach nad uchwałą budżetową. Z jednej strony inicjatywa w tym zakresie i przygotowanie projektu uchwały należą do wyłącznej kompetencji zarządu. W odniesieniu do zmian w trakcie roku budżetowego uchwalonej wcześniej uchwały budżetowej oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przystąpić do prac zmierzających do zmiany uchwały budżetowej bez inicjatywy organu wykonawczego tej jednostki, przejawiającej się w przygotowaniu projektu zmiany takiej uchwały i skierowaniu takiego projektu pod obrady organu stanowiącego. Z drugiej strony nie oznacza to jednak, że organ stanowiący w takiej sytuacji może tylko przyjąć proponowany projekt w całości bądź też projekt ten w całości odrzucić.

Wniosek taki pozostawałby w oczywistej sprzeczności z normą zawartą w cytowanym ust. 2 art. 123 ustawy o finansach publicznych, która zakazuje organowi stanowiącemu wprowadzania zmian w projekcie uchwały budżetowej bez zgody organu wykonawczego tylko w dwóch przypadkach: 1) jeżeli powodowałyby one zmniejszenie dochodów jednostki lub 2) jeżeli powodowałyby zwiększenie wydatków, o ile w każdym z tych przypadków powodowałyby jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki. 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 ust. 2 art. 123 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący może podejmować uchwały niezgodne z wnioskami organu wykonawczego. W szczególności może zatem, mimo sprzeciwu organu wykonawczego, podjąć uchwałę powodującą zmniejszenie przychodów jednostki lub też powodującą zwiększenie jej wydatków, byleby tylko zmiany te nie spowodowały jednoczesnego zwiększenia deficytu budżetu jednostki.

Pogląd, że organ stanowiący może wprowadzić w projekcie budżetu zmiany polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i na zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do zwiększenia deficytu, podziela C. Kosikowski (C. Kosikowski, Finanse publiczne. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2003, teza 3 do art. 123, s. 366), a także A. Niezgoda (A. Niezgoda, Glosa do wyroku NSA z dnia 9.10.2002 r., III SA 1799/02, OSP 2003, nr 6, poz. 73), który podkreśla, że podjęcie uchwały budżetowej, przez co należy także 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 zawężające jako wyjątek od zasady, tymczasem żaden przepis ustawowy nie wyłącza expressis verbis kompetencji rady gminy do dokonywania określonych zmian w treści uchwały budżetowej.

Taki też kierunek wykładni omawianych przepisów jest prezentowany w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10.2.2004 r. (I SA/Wr 2544/03, ZNSA 2005, nr 1, s. 88) wyraził pogląd, że rada gminy posiada wyłączną kompetencję nie tylko do uchwalania budżetu gminy, ale także do dokonywania jego zmiany w trakcie roku budżetowego i że nie jest uprawniony pogląd, w myśl którego rada ma obowiązek uchwalania budżetu lub jego zmiany w wersji przedstawionej przez organ wykonawczy, a ewentualne wątpliwości co do rozłożenia kompetencji w procesie uchwalania budżetu pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym należy rozstrzygać na rzecz organu stanowiącego. Tenże Sąd w wyroku z dnia 14.4.2004 r. (I SA/Wr 3239/03, Wspólnota 2004, nr 24, s. 56) wprost orzekł, że rada gminy może uchylać zmiany w budżecie w innym kształcie niż proponowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do wzrostu deficytu, lecz inaczej rozkładają proporcje.

W tezie wyroku NSA z dnia 19.12.2002 r. (I SA/BK 759/02, Finanse Komunalne 2003, nr 2, poz. 66) wyrażono wprawdzie pogląd, że podejmowane w obowiązującej uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmiany mogą nastąpić jedynie z inicjatywy organu wykonawczego oraz że zmiany



wykraczające poza propozycje tego organu powinny być z nim uzgodnione, należy jednak zauważyć, że z uzasadnienia omawianego wyroku wynika, że zapadł on na tle sporu dotyczącego dokonania przez radę powiatu zmian w projekcie uchwały budżetowej, polegających na wprowadzeniu do planu wydatków nowych zadań i wskazania jako źródła ich sfinansowania kredytu, zwiększającego deficyt budżetu jednostki. Jest zatem oczywiste, że w omawianej sprawie organ stanowiący dokonał zmian w projekcie uchwały budżetowej z naruszeniem przepisu art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Tym samym orzeczenie to nie pozostaje w istocie w opozycji do orzeczeń wcześniej cytowanych, a może jedynie budzić wątpliwości teza wyroku, zawierająca twierdzenie zbyt szerokie. Nie zawsze bowiem organ stanowiący musi "uzgadniać" z organem wykonawczym zmiany wprowadzane w projekcie uchwały budżetowej; musi tak czynić tylko wtedy, gdy zmiany te, poprzez zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków, powodują jednoczesne zwiększenie deficytu jednostki samorządu.

Odnosząc powyższe rozważania do sprawy będącej przedmiotem rozpoznania w niniejszym procesie, należy stwierdzić, że dokonana przez organ stanowiący Gminy Z. zmiana w przygotowanym przez organ wykonawczy tej Gminy projekcie zmiany uchwały budżetowej, mimo że zwiększyła wydatki Gminy, nie spowodowała jednak zwiększenia deficytu budżetu. Okoliczność ta nie budzi wątpliwości. Zarzut w tej kwestii nie został podniesiony ani w skardze, ani na rozprawie, a z pisma Burmistrza Z. z dnia 11.8.2005 r. skierowanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu (k. 14 akt administracyjnych) wynika, że uchwalona zaskarżoną uchwałą kwota dochodów znajduje pokrycie w środkach finansowych, którymi Gmina dysponuje. Nie zachodzi zatem sytuacja, w której organ stanowiący gminy do dokonania zmiany przygotowanego przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej musiałby uzyskać zgodę organu wykonawczego. Organ stanowiący mógł zatem, na podstawie art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dokonać zmian w projekcie uchwały budżetowej. Nie ma także wątpliwości co do tego, że została zachowana 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. Skoro podjęta przez Radę Miejską w Z. uchwała oznaczona numerem XXXVI/231/05 została podjęta w ramach przewidzianej prawem procedury, a jej treść nie jest sprzeczna z prawem, a w szczególności z ustawą o finansach publicznych, uchwała ta odpowiada prawu. Tym samym nie ma podstaw do uwzględnienia skargi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

Należy zaznaczyć, że nie mogą być przedmiotem oceny sądu administracyjnego kwestie dotyczące celowości podjętej uchwały, akcentowane zwłaszcza przez Burmistrza Gminy. Jak stanowi art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25.7.2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Podobnie, na mocy art. 5 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby te kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 (między innymi gmin), na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, za wyjątkiem kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, która jest dokonywana także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Ponieważ oceniana uchwała nie dotyczy wykonywanych przez jednostki samorządu zadań z zakresu administracji rządowej, przedmiotem rozpoznania Sądu była wyłącznie kwestia zgodności tej uchwały z prawem.

Na marginesie i wobec wątpliwości Burmistrza Gminy co do skutków uchwały dla przyszłej oceny wykonania budżetu Sąd zauważa, że uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu tej gminy podlega ocenie regionalnej izby obrachunkowej pod względem zgodności z prawem, przy czym o niezgodności z prawem takiej uchwały może świadczyć brak podstaw merytorycznych do negatywnej oceny wykonania budżetu. Jak się wydaje, celowość określonych w omawianej uchwale budżetowej inwestycji nie jest w istocie przedmiotem sporu pomiędzy Burmistrzem a Radą, a wątpliwości budził tylko zbyt krótki termin na zrealizowanie tytułu budżetowego, opiewającego nie tylko na stworzenie dokumentacji inwestycji, ale także na przeprowadzenie całego cyklu inwestycyjnego. Rada Miejska mogła skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 130 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego to przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić wykaz wydatków, które w wypadku ich niezrealizowania nie wygasają z upływem roku budżetowego, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie. Środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego i zapewniają odpowiednią elastyczność budżetu w czasie, zapobiegając wygaśnięciu kredytu budżetowego na określone wydatki wraz z upływem roku budżetowego.

Wobec nieuwzględnienia skargi Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30.8.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U, Nr 153, poz. 1270 ze zm.) skargę oddalił.

---

## Metryka

### Powiązane akty prawne:

- Samorząd gminny, tj. 12-10-2001, Art. 18, Art. 52
- Finanse publiczne, tj. 7-1-2003, Art. 123

### Miejsca publikacji:

- OwSS rok 2006, Nr 3, poz. 82, str. 97

### Cytowane orzeczenia:

- I SA/Wr 2544/03; SA/Bk 759/02; III SA 1799/02