

Budżet a kompetencje organów samorządowych

Samorząd | Ponieważ jesteśmy na etapie zmian w samorządach, w tym numerze podejmujemy temat kompetencji organów samorządowych w procesie uchwalania i wykonywania budżetu oraz uchwał w sprawie procedury budżetowej.

HENRYK KAMIENIECKI
wiceprzewodniczący Regionalnej
Komisji Orzekającej

Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych (art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – dalej: usg, art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym – dalej: usp, art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa – dalej: usw) jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Przygotowany przez organ wykonawczy projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami organ wykonawczy przedstawia radzie (sejmikowi) najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i przysyła projekt do zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej (art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249 poz. 2104 ze zm. – dalej: ufp). Budżet jest uchwalany do końca roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 52 ust. 3 usg, art. 54 ust. 1 usp, art. 65 ust. 1 usw).

Przygotowanie projektu budżetu jst, czyli jego opracowanie, należy do tych faz procedury budżetowej, które w sposób zasadniczy przesądzają o kierunkach i efektywności wykorzystania środków publicznych, jakimi dysponuje jst. Przygotowanie to należy, zgodnie z art. 179 ufp, do wyłącznej właściwo-

ści organu wykonawczego jst. Z zapisu tego wynika, że to wójt (burmistrz, prezydent) gminy, zarząd powiatu i zarząd województwa decydują o kształcie projektu budżetu.

Konstrukcja tego projektu nie może być jednak dowolna. Normy prawne określają bowiem rodzaje zadań, które muszą być w projekcie ujęte, źródła dochodów pozostające do dyspozycji danej jst, jak również zakres szczegółowości projektu budżetu oraz terminy jego sporządzenia.

O FINANSOWEJ SWOBODZIE GMIN

W tym miejscu warto przypomnieć orzecznictwo sądowe dotyczące granic swobody dysponowania przez gminy środkami finansowymi pochodzącymi z ich budżetów.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 lipca 1998 r. w sprawie sygn. III RN 45/98 wypowiedział się m.in. w następujący sposób:

„Przeznaczenie w budżecie gminy środków finansowych na remonty budynków prywatnych, w których najemcy mieszkań obowiązani są opłacać czynsz regulowany (art. 56 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) jest zgodne z prawem, ponieważ służy realizacji zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 – Prawo budżetowe, jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r.

Nr 72, poz. 344 ze zm. w związku z art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych).

[...] granice swobodnego dysponowania przez gminy środkami finansowymi pochodzącymi z ich budżetów w zakresie spraw publicznych wyznaczają zadania własne gminy oraz zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom w obowiązującym trybie ustawowym. Stąd zasada samodzielnego prowadzenia przez gminy gospodarki finansowej w oparciu o własny budżet nie oznacza samodzielności rozumianej jako dowolność ani w zakresie pozyskiwania dochodów, ani też ich wydawania [...].

Podobne stanowisko odnajdziemy w wyroku NSA, Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 1993 r. w sprawie sygn. SA/Wr 780/93 (publ. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: ONSA – z 1994 r., nr 3, poz. 124):

„Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym na zasadach określonych przez ustawy („w ramach ustaw”), a więc wszelkie akty prawne i czynności podejmowane przez organy gminy powinny być zgodne z ustawami, ponieważ organy te działają w ramach powszechnie obowiązującego porządku prawnego (art. 71 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.). Środki budżetu gminy nie stanowią własności rady gminy, którą może ona dowolnie dysponować, lecz są środkami publicznymi. Samodzielność zatem organów gminy w gospodarowaniu środkami budżetowymi napotyka ustawowe ograniczenia i podlega kontroli nie tylko społecznej, ale także instytucjonalnej [...]”.

ZMIANY W BUDŻECIE PO UCHWALENIU

Wyłączna kompetencja organu stanowiącego jst do uchwalania budżetu tej

jednostki, wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 4 usg (odpowiednio art. 12 pkt 5 usg oraz art. 18 pkt 6 usw) oraz art. 182 ufp, obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po uchwaleniu. Przykładowo, w wyroku z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 2201/99, NSA stwierdził, że:

„Wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu tej jednostki, wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz art. 122 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po uchwaleniu.” (publ. ONSA z 2001 r., nr 2, poz. 70).

Identyczne stanowisko odnajdziemy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2004 r. sygn. akt I SA/Wr 2544/03, publ. Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2005 r., nr 1, poz. 88. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził m.in., że:

„Nie ulega wątpliwości, że rada gminy z mocy art. 18 ust. 2. pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 122 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [...] posiada wyłączną kompetencję nie tylko do uchwalania budżetu gminy, ale także do dokonywania jego zmiany w trakcie roku budżetowego. Pod pojęciem „uchwalenie budżetu” rozumieć bowiem należy nie tylko podjęcie uchwały budżetowej, ale także dokonywanie zmian w tej uchwale już po uchwaleniu w ciągu roku budżetowego [...]. Nie budzi wątpliwości także to, iż wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) przysługuje wyłączne prawo przygotowania projektu uchwały budżetowej, a także wyłączna inicjatywa w sprawie zmiany tej uchwały (art. 60 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 119 ustawy o finansach publicznych). Jednakże nie znajduje zdaniem Sądu wystarczającego uzasadnienia w przepisach obowiązującego prawa prezentowane w skardze stanowisko, wedle którego powyższe uprawnienia organu wyko-

nawczego – przy zachowaniu wynikającej z art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zasady zrównoważenia budżetu – wyłączały uprawnienia rady gminy do dokonywania zmian w przedstawionym przez wójta gminy projekcie zmian uchwały budżetowej polegających na przeznaczeniu wydatków na cele inne niż proponowane w projekcie uchwały. Stanowisko takie w istocie prowadzić musiałoby do wniosku, iż rada gminy ma obowiązek uchwalenia budżetu lub jego zmiany w wersji przedstawionej przez organ wykonawczy. Tymczasem z żadnej normy prawnej takiego obowiązku po stronie rady nie można wyprowadzić, a ograniczenie kompetencji rady gminy w procesie uchwalania budżetu mogłoby nastąpić jedynie na podstawie ustawy i – jako wyjątek od zasady – należało je interpretować zawężająco. Wątpliwości co do rozłożenia kompetencji w procesie uchwalania budżetu pomiędzy radą gminy jako organem stanowiącym i wójtem (burmistrzem, prezydentem) jako organem wykonawczym rozstrzygać trzeba na rzecz organu stanowiącego (por. glosa A. Niezgody do wyroku NSA z dnia 9 października 2002 r. III SA.1799/02, OSP nr 6 z 2003 r. str. 316). Stopień związania rady gminy złożonym projektem uchwały budżetowej wynika wyłącznie z treści przywołanego już art. 123 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Wedle tego przepisu bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego (obecnie wójta, burmistrza, prezydenta) organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej [...] zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Możliwe są natomiast inne zmiany, polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i na zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do zwiększenia deficytu, lecz inaczej rozkładają proporcje dochodów i wydatków. Rozwiązanie przyjęte w tym przepisie dopuszcza zatem przeznaczenie przez radę gminy wydatków na cele inne niż proponowane przez or-

gan wykonawczy i jest tłumaczone tym, iż projekt budżetu jest opracowywany przez organ wykonawczy głównie na podstawie przesłanek ekonomicznych, tj. możliwości finansowych gminy, natomiast rada gminy jako organ stanowiący reprezentuje zróżnicowane interesy mieszkańców i podejmuje decyzje oparte bardziej na przesłankach społecznych lub politycznych niż na podstawach ekonomicznych [...].”

UCHWAŁY W SPRAWIE PROCEDURY BUDŻETOWEJ

Uchwały te dotyczą kwestii prawnych uregulowanych zarówno w ustawach samorządowych, jak i w ufp. Spełniają więc podwójną rolę. Z jednej strony uściślają zakres i formy współdziałania jednostek organizacyjnych gminy w opracowywaniu uchwały budżetowej, w tym również określają uprawnienia podmiotów trzecich w procedurze budżetowej, z drugiej strony wyznaczają zakres merytoryczny i układ dla uchwał budżetowych danej gminy oraz zakres i treści materiałów towarzyszących uchwale budżetowej, w tym informacji o stanie mienia komunalnego.

Z brzmienia art. 53 ust. 1 usg, art. 53 usg art. 63 ust. 2 usw wynika, że wykonanie określonych tam czynności przez radę, sejmik jest obligatoryjne. Organ stanowiący powinien więc odpowiednio wcześniej określić przede wszystkim procedurę uchwalania budżetu, oczywiście w granicach określonych ufp i aktami ustrojowymi.

Bezsporne jest, iż uchwała określająca procedurę uchwalania budżetu nie jest przepisem miejscowym. Jest aktem wewnętrznym i porządkowym, którego unormowania mają służyć zapewnieniu bez zakłóceń organizowania prac zarówno organu wykonawczego, jak i organu stanowiącego. Jej naruszenie nie stanowi zatem podstawy do stwierdzenia nieważności czynności podjętych z jej naruszeniem.

Autor jest radcą prawnym, członkiem kolegium RIO, wiceprzewodniczącym Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.