

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Sławomir Presnarowicz
Sędziowie	asesor WSA Małgorzata Roleder asesor WSA Wojciech Stachurski (spr.)
Protokolant	Beata Borkowska

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 10 lipca 2007 r.

sprawy ze skargi Rady Miasta Bielsk Podlaski

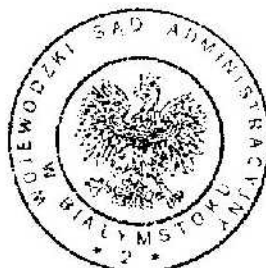
na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 21 marca 2007 r. nr 828/07

w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Bielsk Podlaski

w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2007

1. uchyla zaskarżoną uchwałę,
2. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana w całości.



Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Luto

Sygn. akt I SA/Bk 361/07

UZASADNIENIE

Uchwałą z 21 marca 2007 r. nr 828/07 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku uznało, że Rady Miasta Bielsk Podlaski podjęła z istotnym naruszeniem prawa uchwałę nr VI/22/07 z 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bielsk Podlaski na rok 2007. W związku z tym Kolegium RIO postanowiło:

1. stwierdzić nieważność wymienionej uchwały budżetowej w części dotyczącej:
 - 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;
 - 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.;
 - 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.
2. ustalić plan dochodów budżetu Miasta Bielsk Podlaski na 2007 r. w ogólnej kwocie 47.886 262 zł z podziałem na odpowiednie działy, rozdziały i paragrafy;
3. ustalić plan wydatków budżetu Miasta Bielsk Podlaski na 2007 r. w ogólnej kwocie 53.824 690 zł z podziałem na odpowiednie działy, rozdziały i paragrafy;
4. stwierdzić nieważność Załącznika nr 3a do uchwały budżetowej - „Zadania inwestycyjne w 2007 roku”.

Z uzasadnienia uchwały Kolegium RIO wynika, że wraz ze złożeniem do Izby uchwały budżetowej miasta Bielsk Podlaski na rok 2007, Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski złożył wniosek o stwierdzenie jej nieważności w całości bądź w części. Wskazał, że w przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Bielsku Podlaskim zmieniła zapis dotyczący zakresu upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie w stosunku do zaproponowanego przez Burmistrza w projekcie tej uchwały. Ponadto Rada dokonała zmian polegających na zwiększeniu planu dochodów o łączną kwotę

wykładni omawianych przepisów u.f.p. przy zastosowaniu wykładani *a contrario* nie wydaje się właściwe. Analiza norm nie może się odbywać bez uwzględnienia systemu obowiązujących przepisów i wynikających z nich norm prawnych. W procesie interpretacji norm rozczłonkowanych (syntaktycznie, czy też treściowo), co ma miejsce w omawianej sytuacji, należy ustalić, który z przepisów ma znaczenie podstawowe (centralne). Z analizy redakcji (zakresu) powołanych przepisów wynika, iż przepisem kompetencyjnym zrębowym jest art. 179 u.f.p., przy czym wykazuje on wszystkie cechy zupełności. Należy go zatem uznać za normę kompetencyjną zupełną, a jeśli tak to dyspozycja art. 183 ust. 2 u.f.p. nie może być traktowana jako ewentualny modyfikator tego przepisu (w sensie uzupełniającym). Dlatego też zdaniem Kolegium RIO dokonywanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zmian w stosunku do zapisów w projekcie uchwały budżetowej, o których mowa w art. 183 ust. 2 u.f.p., w okolicznościach uzyskania na nie zgody organu wykonawczego moduluje (ale nie modyfikuje) znaczenie art. 179 u.f.p. w następujący sposób: 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.

Jeśli zaś chodzi o argument natury praktycznej, Kolegium RIO podniosło, że organ wykonawczy jest odpowiedzialny za realizację uchwały budżetowej i jest z tego tytułu rozliczany przez organ stanowiący po zakończeniu roku budżetowego (w formie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium). Zatem to on ma „merytoryczną” kompetencję odnośnie przewidywania realnych możliwości wykonania zapisów podejmowanej uchwały budżetowej.

W konkluzji Kolegium RIO zajęło stanowisko, iż 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 propozycję organu stanowiącego.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium RIO, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu Rady Gminy Bielsk Podlaski do uchylenia lub naprawienia uchwały budżetowej we własnym zakresie, postanowiło stwierdzić nieważność tej uchwały w zakresie, w jakim Rada wprowadziła do projektu budżetu zmiany, na które nie wyraził zgody Burmistrz. Ponieważ część zmian w planie wydatków dotyczyła wydatków inwestycyjnych i ich wprowadzenie lub wykreślenie z planu na 2007 było kwestią sporną - Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności Załącznika Nr 3a, bowiem uznało, iż nie jest uprawnione do rzeczowego określania wydatków inwestycyjnych w Mieście Bielsk Podlaski.

W złożonej do Sądu skardze Rada Miasta Bielsk Podlaski zarzuciła powyższej uchwale Kolegium RIO naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 179 i art. 183 ust. 2 u.f.p., a także art. 52 ust. 1a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – w dalszej części powoływanej w skrócie u.s.g., 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 u.f.p., art. 18 ust. 2 pkt 4 oraz art. 53 ust. 2 u.s.g., 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 tymi zarzutami strona skarżąca wniosła o uchylenie uchwały Kolegium RIO w Białymstoku.

W uzasadnieniu skargi Rada Miasta Bielsk Podlaski wyraziła pogląd, że 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. Wykładnia językowa art. 179 u.f.p. przy zrozumieniu znaczenia zawartych w tym przepisie słów oraz przyjmowaniu takiego samego ich znaczenia w innych przepisach danego aktu normatywnego (u.f.p.) lub innych aktach prawnych (u.s.g.)

danej gałęzi prawa powinna utwierdzić w przekonaniu, że zastosowane inne wykładnie np. systemowa prowadzą do takich samych wniosków.

Strona skarżąca stwierdziła 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.

Rada Miasta Bielsk Podlaski nie podzieliła także argumentacji pragmatycznej Kolegium RIO, związanej z odpowiedzialnością burmistrza za wykonanie budżetu. Nieudzielenie 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 „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.

Rada Miasta Bielsk Podlaski przedstawiła też własną interpretację norm zawartych w art. 52 ust. 1a, art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g., a także art. 179 i 183 ust. 2 u.f.p. Na tle art. 52 ust. 1a u.s.g. wyraziła pogląd, że przy zastosowaniu wnioskowania z przeciwieństwa (*argumentum a contrario*), należy dojść do wniosku, iż zgoda wójta (burmistrza) nie jest potrzebna, gdy:

- rada wprowadza w projekcie budżetu gminy zmiany powodujące zwiększenie wydatków znajdujących pokrycie w planowanych dochodach;
- rada wprowadza w projekcie budżetu gminy zmiany powodujące zwiększenie dochodów i jednocześnie ustanawia źródła tych dochodów.

Postępując się wykładnią językową w stosunku do przepisu art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. strona skarżąca zauważyła, że norma w nim zawarta dotyczy „prawa

ogłaszania 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.

W ocenie strony skarżącej użyte w przepisie art. 179 u.f.p. pojęcie „inicjatywy” nie jest tożsame z uprawnieniem do uchwalania, decydowania o ostatecznym kształcie uchwały budżetowej. Rada będąc zobligowaną do przyjęcia wersji budżetu burmistrza zostałaby pozbawiana swojej woli, którą wyraża w głosowaniu. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie tego przepisu, 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.

Zdaniem skarżącej Rady, przy zastosowaniu wnioskowania z przeciwności (*argumentum a contrario*) w odniesieniu do art. 183 ust. 2 u.f.p. 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. 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 u.f.p. organ stanowiący może podejmować uchwały niezgodne z wnioskami organu wykonawczego. Taka argumentacja z punktu widzenia strony skarżącej jest zgodna z zasadami logicznego myślenia.

Strona skarżąca podniosła również, że przepis prawa 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 u.f.p. „martwą”. Podkreśliła przy tym, że zarówno

w przepisach u.s.g. jak i u.f.p. ustawodawca używa takich samych pojęć, które zgodnie ze sztuką legislacyjną należy tłumaczyć tak samo.

Ponadto, ustalenie sensu przepisów odbywa się nie tylko za pomocą prawideł 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.

Strona skarżąca wskazała także na przepisy art. 4 Konstytucji RP, art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, z których wynika – jej zdaniem – hierarchia organów władzy w jednostkach samorządu terytorialnego. W konkluzji stwierdziła, że zastosowała się do określonej przepisami prawa procedury związanej z uchwalaniem budżetu na rok 2007. W konsekwencji nie było podstaw do kwestionowania tej uchwały przez Kolegium RIO w Białymstoku.

Po zapoznaniu się ze skargą, Kolegium RIO w Białymstoku wydało uchwałę nr 1605/07 z 28 maja 2007 r.o utrzymaniu w mocy zaskarżonej uchwały. Podtrzymało w niej swoje dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, iż sądy administracyjne powołane zostały do kontroli działalności administracji publicznej a kontrola ta, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem - art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153,

poz. 1269 ze zm.). W procesie sądowej kontroli administracji publicznej wykluczona jest więc, co do zasady, możliwość posługiwania się innymi, niż prawo wzorcami porównań. Dlatego też nawet wówczas, gdy swoim rozstrzygnięciem organ administracyjny stara się w sposób racjonalny według swego przekonania ukształtować określone stosunki prawne, to rozstrzygnięcie takie nie może się ostać, jeżeli nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Organ administracyjny nie działa bowiem w myśl zasady: „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz podług żelaznej w prawie administracyjnym reguły: „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa.” Regionalne izby obrachunkowe sprawując nadzór nad działalnością uchwalodawczą rad gmin w sprawach budżetowych badają uchwały pod względem ich zgodności z prawem. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały budżetowej możliwe jest więc tylko wówczas, gdy badana uchwała narusza prawo, przy czym naruszenie to musi być czymś więcej, niż naruszeniem nieistotnym - art. 11 ust. 3 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).

Powstały w tej sprawie spór między Kolegium RIO w Białymstoku a Radą Miasta Bielsk Podlaski nie dotyczy ustaleń stanu faktycznego lecz sposobu rozumienia prawa, głównie przepisów art. 179 i art. 183 ust. 2 u.f.p. Z uwagi na charakter sprawy, mnogość przytaczanych przez obie strony argumentów i rozbudowanych konstrukcji wnioskowań, niezbędnym wydaje się przywołanie obu tych regulacji prawnych *in extenso*. Otóż w myśl przepisu art. 179 u.f.p. przygotowywanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei przepis art. 183 ust. 2 u.f.p. stanowi, iż bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzać w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego.

Bez wątpienia oba te przepisy są przepisami kompetencyjnymi, tj. przyznającymi określonym podmiotom kompetencje do dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych. Świadomość ta determinuje sposób ich wykładni i wnioskowania o obowiązującej normie prawnej - pamiętając, że całą postać normy kompetencyjnej wyznacza zwykle nie jeden lecz zespół przepisów (zob. szerzej:

M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002). W ocenie Sądu kluczowym dla przedmiotowej sprawy jest określenie rodzaju regulowanych w tych przepisach kompetencji i wskazanie, czy w ich obszarze - z uwagi na rozczłonkowanie norm (jak to zauważyło Kolegium RIO) - są to przepisy centralne pełne, czy też przepisy modyfikujące.

Otóż zdaniem Sądu przywołane regulacje prawne, na co wskazuje również strona skarżąca, dotyczą dwojakiego rodzaju kompetencji, tj. prawa do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej (przygotowania projektu budżetu), a także prawa do podejmowania uchwał. Oczywiście zarówno inicjatywa uchwałodawcza, jaki i samo podjęcie uchwały są częścią całego, złożonego procesu uchwałodawczego, jednak oba te elementy należy wyraźnie rozróżnić, tak pod względem przedmiotowym i podmiotowym.

Doktryna jest raczej zgodna, że inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo (niekiedy także 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 wyrażenia 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 założenia, 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 zostały 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 przygotowywanie projektów uchwał należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta), ale w zgodnej opinii doktryny i judykatury przepis ten nie wprowadził w tym zakresie żadnego monopolu. Przyjmuje się wręcz, że uregulowanie ogólnych zasad występowania z inicjatywą uchwałodawczą ustawodawca pozostawił radom gmin, które powinny to określić w uchwalanych przez siebie statutach gminy (zob.: D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 270, J. Czerw, J. Krześnicki, op. cit., s. 185; a także wyrok NSA z 17 listopada 1995 r., sygn. akt SAWr 2515/95, opubl. OSS z 1996 r., 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 tu wskazać, że z wnioskiem w sprawie absolutorium może wystąpić jedynie komisja rewizyjna (art. 18a ust. 3 u.s.g.), a z wnioskiem o odwołanie przewodniczącego rady może wystąpić $\frac{1}{4}$ 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. W żaden sposób nie przesadzają natomiast o kompetencjach uchwałodawczych. Posługując się zaproponowaną przez Kolegium RIO w Białymstoku terminologią z zakresu teorii prawa można zgodzić się ze stwierdzeniem, że przepis art. 179 u.f.p. jest przepisem kompetencyjnym zrębowym zupełnym (wystawia wszystkie elementy syntaktyczne normy - adresata, okoliczności, zakaz lub nakaz, zachowanie się),

ale zdaniem Sądu tylko w obszarze dotyczącym prawa do inicjatywy uchwałodawczej, a nie kompetencji do podejmowania uchwał.

Kompetencje do uchwalania budżetu gminy posiada rada gminy, a przepisem centralnym jest w tym zakresie art. 18 ust. 1 pkt 4 u.s.g. Stanowi on, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu gminy oraz podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. W przepisie tym brak jest ograniczenia kompetencji rady gminy do kształtowania ostatecznej treści podejmowanej uchwały budżetowej, jednak nie jest to przepis zupełny. Ustawodawca zastosował w tym zakresie technikę rozczłonkowania treściowego normy prawnej, która polega na tym, że poza przepisem centralnym istnieją jeszcze jakieś inne przepisy (co najmniej jeden), które wpływają na treść tej normy, współwyznaczając ją z przepisem centralnym. Przepisy te określamy jako modyfikujące przepis centralny, inaczej modyfikatory (zob. M. Zieliński, op. cit., s. 115). Takim modyfikatorem zasady wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jest zawarty w tej samej ustawie przepis art. 52 ust. 1a. Wynika z niego, że bez zgody wójta rada gminy nie może wprowadzać w projekcie budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów. Podobna regulacja zawarta jest też w przywoływanym na wstępie przepisie art. 183 ust. 2 u.f.p. Na tle powyższego można więc stwierdzić, że w obszarze kompetencji do podejmowania uchwał budżetowych w gminie mamy do czynienia z przepisem centralnym niezupełnym (art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.), a także przepisami modyfikującymi (art. 52 ust. 1a u.s.g. i art. 183 ust. 2 u.f.p.).

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. Za całkowicie dopuszczalną należy zatem wykładnię *a contrario* tego przepisu. „W rozumowaniu *a contrario*, trzeba wiedzieć, czy dany przepis, przewidujący określony skutek prawny dla określonego stanu rzeczy, jest wyrazem intencji związania tego skutku prawnego tylko z tym stanem rzeczy (...). W takich razach przepis będący punktem wyjścia rozumowania, formułuje wyjątek

z reguły i wolno się wtedy domyślać, że jeżeli dla wyjątkowych przypadków jest tak a tak, to z reguły dla wszystkich innych przypadków lub uderzającej większości innych przypadków jest inaczej. (...) Takie dopiero przypadki ujawniają istotny sens sentencji: wyjątek potwierdza regułę” (T. Kotarbiński, Kurs logiki dla prawników, Warszawa 1974, s. 166). Za dopuszczalnością wnioskowania *a contrario* z przepisu art. 183 ust. 2 u.f.p. wypowiedziała się również część doktryny (E. Ruśkowski, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydanie II, Warszawa 2006, s. 406; a także C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Wydanie II, Warszawa 2006, s. 404.) Można także spotkać zdania przeciwne (S. Srocki, *Opracowanie projektu oraz uchwalenie budżetu*, w: W. Miemiec (red.) *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego 2006*, Wrocław 2006, s. 145-147; a także J. M. Salachna, *Procedura uchwalania budżetu i jego zmiany – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „*Finanse Komunalne*” 2007, Nr 5, s. 19-27), jednak z przyczyn, o których wspomniano wyżej, orzekający w niniejszej sprawie Sąd ich nie podziela.

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” kompetencję odnośnie przewidywania realnych możliwości wykonania zapisów podejmowanej uchwały budżetowej.

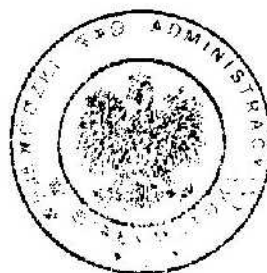
Całkowitego „ubezwłasnowolnienia” rad gmin w podejmowaniu uchwał budżetowych nie można także dopatrywać się w fakcie bezpośrednich wyborów na urząd wójta, burmistrza, prezydenta (zob. R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 346-347). Po pierwsze dlatego, że zniesienie wpływu rady na obsadę stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta) nie znalazło odzwierciedlenia w zmianie przepisów dotyczących zasad opracowywania i uchwalania budżetu. Po drugie, przepisy art. 179 i art. 183 ust. 2 u.f.p. mają zastosowanie nie tylko do budżetów gmin, ale także do budżetów powiatów i województw samorządowych, w których wybór organów władzy wykonawczej pozostawiony został w gestii organów stanowiących.

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, próbą zrównoważenia wpływów organów gminy (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 słusznie zauważyła strona skarżąca, były „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 błędną 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 zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetowego Gminy. W konsekwencji nie zaistniały w tej sprawie przesłanki do zastosowania przez Kolegium RIO w Białymstoku przepisów art. 12 ust. 2 i 3 cyt. wcześniej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 148 i art. 152 cyt. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł, jak w sentencji wyroku.

Na marginesie sprawy, w odniesieniu do formy sporządzonej przez Kolegium RIO w Białymstoku odpowiedzi na skargę należy zauważyć, iż wniesienie skargi nie uruchamia jakiegoś swoistego postępowania administracyjnego, lecz postępowanie sądowoadministracyjne. Odpowiedź organu na skargę stanowi pismo procesowe strony w rozumieniu art. 45, które powinno zawierać elementy określone w art. 46 tej ustawy (zob. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa 2005, s. 249). Odpowiedź na skargę nie jest więc aktem administracyjnym.



Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Luto