

## Kompetencja rady gminy do uchwalania i zmian budżetu

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z 2004-02-10, I SA/Wr 2544/03

Opubl. ZNSA rok 2005, Nr 1, str. 88

### Teza:

Rada gminy z mocy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 122 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych (obecnie obowiązuje w brzmieniu tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz.U. z 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.

### Uzasadnienie:

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, powołując się na przepisy art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577), wniosło o stwierdzenie nieważności § 1 uchwały nr ... Rady Miasta i Gminy P. z dnia 27.6.2003 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na 2003 rok w części dotyczącej zwiększenia planowanych wydatków w dziale 754 - "Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa" o kwotę 5.000 zł oraz w dziale 900 - "Gospodarka komunalna i ochrona środowiska" o kwotę 1.000 zł, zarzucając tejże uchwale istotne naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 4 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 119 ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). W uzasadnieniu strona skarżąca wyjaśniła, iż uchwała nr ... Rady Miasta i Gminy P. z dnia 27.6.2003 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na 2003 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we W. 7.7.2003 r. W związku z wszczętym postępowaniem nadzorczym Kolegium RIO ustaliło, iż Burmistrz Miasta i Gminy P. przygotował projekt uchwały zwiększającej plan dochodów i wydatków o kwotę 66.289 zł. Zgodnie ze złożonym projektem uchwały zwiększone dochody ze wskazanych w nim źródeł miały w całości być przeznaczone na finansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych. Na sesji - w punkcie porządku obrad dotyczącym głosowania nad przedłożonym projektem uchwały - przegłosowany został jednak wniosek radnych o zdjęciu kwoty 6.000 zł z zaproponowanej pozycji wydatków inwestycyjnych i przeznaczeniu jej na zakup sprzętu i umundurowania dla Ochotniczej Straży Pożarnej (5.000 zł) oraz na likwidację dzikiego wysypiska śmieci w S. (1.000 zł). Mimo iż ze złożonym wnioskiem nie zgodził się obecny na sesji zastępca burmistrza, radni - jak ustaliło Kolegium - podjęli uchwałę w sprawie zmiany budżetu gminy na 2003 r. zgodną z treścią poprawki zgłoszonej na sesji. Ponieważ w wyznaczonym terminie do usunięcia naruszenia prawa organ stanowiący nie podjął uchwały zmieniającej zaskarżoną uchwałę w zakresie wskazanego naruszenia prawa, Kolegium RIO przyjęło, iż uchwała została podjęta niezgodnie ze zgłoszoną propozycją przez Burmistrza Miasta i Gminy, co doprowadziło do istotnego naruszenia art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 119 ustawy o finansach publicznych. Według stanowiska Kolegium, prezentowanego w uzasadnieniu skargi, mając na uwadze treść wskazanych wyżej przepisów - inicjatywa w sprawie zmian uchwały budżetowej należała do organu wykonawczego gminy, tj. do Burmistrza i wyłącznie jemu przysługiwała kompetencja zgłaszania propozycji zmian w budżecie, zmiany zaś uchwalonego budżetu mogły być dokonywane przez organ stanowiący jedynie zgodnie z propozycjami organu wykonawczego. Kolegium argumentowało, iż w tym zakresie samodzielność organu stanowiącego była ograniczona ustawowo i choć zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i ustawa o samorządzie gminnym, nie zabraniały radnym zgłaszania organowi wykonawczemu gminy wniosków prowadzących do wystąpienia z inicjatywą zmiany uchwały budżetowej, to organ wykonawczy nie musiał ich uwzględniać i występować z taką inicjatywą. Z woli ustawodawcy - jak podkreśliło Kolegium - budżet jednostki samorządu terytorialnego nie może być przedmiotem decyzji politycznych, które nie mają oparcia w przepisach prawa oraz w możliwościach finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza iż możliwości te są ściśle reglamentowane przepisami prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy P. wniosła o jej oddalenie i wyjaśniła, że podejmując uchwałę w sprawie zmiany budżetu gminy na 2003 r. działała w ramach swoich kompetencji i uchwała ta nie

RADA

naruszała wskazanych w skardze przepisów prawa, tj. art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 119 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Rady, powołane wyżej przepisy określały kompetencje burmistrza jedynie na etapie opracowania i przedłożenia Radzie Gminy uchwały w sprawie propozycji zmian w uchwale budżetowej, natomiast nie ograniczały kompetencji Rady do uchwalania zmian innych niż proponowane. Rada zwróciła dodatkowo uwagę na to, że dokonane przez nią zmiany uchwały budżetowej były zgodne z art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie zwiększały deficytu budżetowego i miały pełne pokrycie w dochodach oraz dotyczyły zadań znajdujących się w zakresie działania samorządu gminy. Przywołując treść art. 119 cytowanej wyżej ustawy o finansach publicznych Rada zaznaczyła, że przepis ten dotyczy jedynie etapu projektów uchwał budżetowych i wyłącza na tym etapie kompetencje organu stanowiącego. Nie było jednak w jej ocenie przepisu, który ustanawiałby zasadę, iż na etapie uchwalania zmiany w uchwale budżetowej lub w uchwale w sprawie jej zmian, zmiany mogły być dokonane przez organ stanowiący jedynie zgodnie z propozycjami organu wykonawczego. Takie ograniczenie kompetencji Rady mogłoby nastąpić wyłącznie mocą wyraźnego przepisu ustawowego, przyjęcie zaś stanowiska organu nadzoru oznaczałoby - zdaniem Rady - pozaustawową możliwość ograniczenia przez organ wykonawczy, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do zmiany uchwały budżetowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż wbrew zawartym w niej wywodom zaskarżona uchwała Rady Miasta i Gminy P. z dnia 27.6.2003 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na 2003 r. nie naruszała prawa.

W przedstawionym przez Burmistrza Miasta i Gminy P. projekcie uchwały w sprawie zmiany budżetu gminy na rok 2003 zwiększono plan dochodów gminy o kwotę 66.289 zł (pkt 1) i o tę samą kwotę zwiększono plan wydatków (pkt 2). Według tego projektu zwiększone wydatki miały być w całości przeznaczone na finansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych. W podjętej w dniu 27.6.2003 r. uchwale Rada Miasta i Gminy P. - nie zmieniając zawartych w projekcie uchwał proporcji pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami - zmniejszyła o 6.000 zł kwotę wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych i przeznaczyła kwotę 5.000 zł na zakup materiałów i wyposażenia dla Ochotniczej Straży Pożarnej (dział 754 - "Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa") oraz kwotę 1.000 zł na zakup usług pozostałych - likwidację dzikiego wysypiska śmieci w S, (dział 900 - "Gospodarka komunalna i ochrona środowiska").

W przedstawionym wyżej stanie faktycznym istota sporu sprowadzała się do wyjaśnienia, czy przysługujące organowi wykonawczemu gminy (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi) z mocy art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie obowiązuje w brzmieniu tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy pozbawiało Radę Gminy na etapie podejmowania uchwały o zmianie budżetu prawa do dokonywania określonych zmian (poprawek) w projekcie uchwały po stronie wydatkowej. Innymi słowy chodziło o to, w jakim stopniu Rada Gminy jest związana zgłoszonymi przez organ wykonawczy propozycjami zmiany budżetu, a w szczególności, czy związanie to dotyczyło także przyjętego w projekcie uchwały przeznaczenia wydatków na podane w niej cele.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w sporze zaistniałym w rozpoznawanej sprawie przyznać należy rację Radzie Gminy. Nie ulega wątpliwości, że Rada Gminy z mocy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 122 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych (obecnie obowiązuje w brzmieniu tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz.U. z 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. Przez pojęcie "uchwalenie budżetu" rozumieć bowiem należy nie tylko podjęcie uchwały budżetowej, ale także dokonywanie zmian w tej uchwale już po uchwaleniu w ciągu roku budżetowego (tak NSA w wyroku z dnia 22.12.1999 r. III SA 2201/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 70). 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 wykonawczego - przy zachowaniu wynikającej z art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zasady zrównoważenia budżetu - wyłączałyby 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 9.10.2002 r. III SA 1799/02, OSP 2003, nr 6, s. 316). Stopień związania Rady Gminy złożonym projektem uchwały budżetowej wynika wyłącznie z treści przywołanego już art. 123 ust. 2 ustawy z dnia 26.11.1998 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 zwiększenie 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 organ 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 (por. C. Kosikowski, Z. Springer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26.11.1998 r.*, Zielona Góra 2000, s. 281).

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżona uchwała nie naruszała wskazanych w skardze przepisów prawa (...). Sąd uznał przy tym, iż zaistniała w toku postępowania sądowoadministracyjnego utrata mocy obowiązującej przez będącą rocznym planem finansowym uchwałę w sprawie zmian w budżecie za 2003 r. nie jest przeszkodą do oceny jego zgodności z prawem. W tym bowiem zakresie - w drodze analogii - zastosowanie znalazłaby regulacja z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8.3.1999 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95) i ewentualne orzeczenie o niezgodności zaskarżonej uchwały z prawem.

## Metryka

### Powiązane akty prawne:

- Samorząd gminny, tj. 12-10-2001, Art. 18
- Finanse publiczne, tj. 7-1-2003, Art. 122

### Miejsca publikacji:

- ZNSA rok 2005, Nr 1, str. 88

### Cytowania w innych orzeczeniach:

- I SA/Op 268/05

### Cytowane orzeczenia:

- III SA 1799/02; III SA 2201/99