

**UCHWAŁA NR XLIII/203/22
RADY GMINY TRZCIANNE**

z dnia 9 maja 2022 r.

**w sprawie wniesienia skargi na uchwałę NR 8/135/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 21 kwietnia 2022 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Wnosi się skargę na uchwałę nr 8/135/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 21 kwietnia 2022 r.

2. Treść odwołania stanowi załącznik do niniejszej uchwały

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy


Andrzej Pogorzelski

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) kontrola działalności administracyjnej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Argumenty prawne przemawiające za podjęciem przedmiotowej uchwały zawiera skarga stanowiąca załącznik do niniejszej uchwały.

Mając na uwadze powyższe podjęcie uchwały jest uzasadnione.

Trzcianne, dnia 9 maja 2022 r.

WSA w Białymstoku

za pośrednictwem

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku

ul. Branickiego 13, 15-085 Białystok

Odwołujący się: Rada Gminy Trzcianne

ul. Wojska Polskiego 10

19 - 104 Trzcianne

SKARGA

na uchwałę Nr 8/135/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 21 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Trzcianne, na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 w zw. z art. 50 § 1, 52 § 1, 53 § 1, 54 § 1 p.p.s.a. zaskarża **uchwałę Nr 8/135/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku dnia 21 kwietnia 2022 r. (Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia z dnia 29 kwietnia 2022 r.), w całości.**

Zaskarżonej uchwale, na mocy art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a., zarzuca:

- art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez uznanie, iż wyłączne prawo inicjatywy uchwałodawczej Wójta Gminy Trzcianne oznacza brak możliwości dokonania, bez jego zgody, jakichkolwiek poprawek przez Radę Gminy w przedstawionym jej projekcie zmiany uchwały budżetowej;

- art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez dokonanie jego błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, iż nie stosuje się tego przepisu w przypadku dokonywania zmian w uchwale budżetowej już wykonywanej oraz poprzez jego nie zastosowanie w sytuacji, gdy poprawki dokonane przez Radę Gminy w projekcie zmiany uchwały budżetowej były realizacją kompetencji organu stanowiącego przewidzianych w tym przepisie;

- art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez uznanie, iż uchwała Rady Gminy Trzcianne jest sprzeczna z prawem.

W związku z powyższym wnosimy o zastosowanie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a., a mianowicie o uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

Na podstawie art. 200 p.p.s.a. wnosimy o zasądzenie od organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przewidzianych.

Na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. wnosimy o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wydało uchwałę numer 7/118/2022 (elektronicznie podpisana w dniu 04 kwietnia 2022 r.), zgodnie z którą organ prowadząc postępowanie nadzorcze w zakresie uchwały Nr XL/198/22 Rady Gminy Trzcianne z dnia 07 marca 2022 r. w sprawie zmian do budżetu Gminy Trzcianne na 2022 r. stwierdził

1) iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2021 r., poz. 305 t.j. ze zm.) oraz art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 r., poz. 559 t.j.) poprzez naruszenie wyłącznej inicjatywy Wójta Gminy do zgłoszenia propozycji zmian w budżecie gminy w części dotyczącej zmniejszenia (zniesienia) wydatków zaplanowanych w wysokości 1 007 927 zł na realizację zadania majątkowego pn. "Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B [...]" i wprowadzenia w to miejsce ośmiu zadań polegających na przebudowie dróg gminnych na łączną kwotę 850 000 zł oraz zadania pn. "Rekultywacja basenu p.poż i terenu wokół [...]" w kwocie 157 927 zł,

a nadto w punkcie 2. wezwał Gminę do dokonania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej, które doprowadzą do wyeliminowania wskazanego naruszenia prawa, poprzez cofnięcie ww. zmian w załączniku nr 3 "Zadania majątkowe na 2022 rok" oraz odpowiednio w załączniku nr 2 zawierającym plan wydatków budżetowych; w punkcie 3. wezwać Radę Gminy do dostarczenia stosownej uchwały zamieniającej do RIO w Białymstoku do dnia 19 kwietnia 2022 r. oraz w punkcie 4. poinformować o planowanym posiedzeniu RIO w Białymstoku w celu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w razie bezskutecznego upływu terminu do wydania uchwały zmieniającej przez Radę Gminy Trzcianne.

Rada Gminy Trzcianne stanęła na stanowisku, że uchwała nr XL/198/22 Rady Gminy Trzcianne z dnia 07 marca 2022 r. nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady Gminy Trzcianna Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku wydała swoje rozstrzygnięcie przyjmując błędną wykładnię art. 233 pkt 3) u.f.p. oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez uznanie, iż wyłączne prawo inicjatywy uchwałodawczej wójta gminy oznacza brak możliwości dokonania, bez jego zgody, jakichkolwiek poprawek przez Radę Gminy w przedstawionym jej projekcie zmiany uchwały budżetowej, a także poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 91 ust. 1 u.s.g. polegające na uznaniu, iż przedmiotowa Uchwała jest sprzeczna z prawem.

Zgodzić się należy z organem nadzorczym, że inicjatywa w sprawie *sporządzenia* projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki terytorialnego, co wynika z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2021 r., poz. 305 t.j.). Oczywiście przy tym jest, że prawo do podejmowania uchwał w tym zakresie (uchwalanie budżetu i jego zmiana) należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz. U. 2022 r., poz. 559 t.j.).

Inicjatywę uchwałodawczą organu wykonawczego należy rozumieć jako prawo wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad.

Niezależnie od powyższego, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący nie może wprowadzić zmian w projekcie uchwały budżetowej powodujących *"zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego"*, co wynika bezpośrednio z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

"Wykładnia przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony w kształtowaniu treści uchwały budżetowej - w tym także dotyczącej zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego - tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie z niego wynika (por. również wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 224/10; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt II GSK 82/07; wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, w których wskazany kierunek interpretacji przyjmowany był w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., stanowiącej odpowiednik przepisu art. 240 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy).

Powyższe nie oznacza jednak, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.

Z tego względu w orzecznictwie sądowym sygnalizowano, jeszcze na gruncie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), że należy odróżnić kwestię decydowania o wysokości dochodów i wydatków, w granicach określonych przez art. 183 ust. 2 (odpowiednik art. 240 ust. 2 obowiązującej aktualnie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.), od dokonywania zmian w przedmiocie nie objętym inicjatywą organu wykonawczego. Działanie wykraczające poza wskazaną inicjatywę stanowi bowiem niewątpliwie istotne naruszenie prawa.

Wydaje się, że organ nadzorczy, o ile prawidłowo zinterpretował zmianę w zakresie przeniesienia kwoty przewidzianej projektem uchwały na zadanie pn. "zakup ciągnika na potrzeby związane z gospodarką ściekową prowadzoną przez Gminę Trzciannie w miejscowościach nie posiadających kanalizacji sanitarnej oraz zabudowie kolonijnej" (w uzasadnieniu uchwały odczytać bowiem można, że uchwalona zmiana mieści się w kategorii wydatków projektowanej uchwały), o tyle interpretacja w zakresie zmian wprowadzonych kolejnymi wnioskami została przeprowadzona w oderwaniu od rzeczywistego stanu faktycznego, co mogło być oczywiście skutkiem błędnego przedstawienia stanowiska przez Wójta Gminy Trzciannie, który ten wyraził w swoich pismach z 09 marca 2022 r. oraz 16 marca 2022 r.

Wskazać należy, że projekt uchwały złożony przez organ - Wójta Gminy Trzciannie - zawierał w swych zapisach inicjatywę przekazania środków w wysokości 1 007 927 zł na zadanie pn. "Przebudowa drogi gminnej Nr 104716B od drogi powiatowej Nr 1841B Krypno Wielkie - Downary do m. Stare Bajki od km 3+800, do km 5+335,73". Wedle uchwalonych zmian zaplanowane środki (które nie wpłynęły na sam budżet w zakresie planowanego deficytu) zostały przeznaczone na 1. przebudowę dróg gminnych- 8 szt. na łączną wartość 850 000 zł oraz 2. "Rekultywację basenu p.poż i terenu wokół na działce Nr 833 w miejscowości Szorce na drodze powiatowej Downary - Trzciannie - Krypno" (dział 921, rozdział 92109, paragraf 6050). Organ nadzorczy uznał, iż uchwalone zmiany "nie mieszczą się w materii projektu złożonego przez Wójta Gminy Trzciannie".

W tym miejscu należy stanowczo podkreślić, że organ wykonawczy stosując kolejne pisma i wnioski do organu, wprowadza organ w błąd co do rzeczywistej intencji podjętej uchwały. Uchwała objęła kwotę 850 000 zł w rozdziale na 8 dróg gminnych z oczywistym uwzględnieniem długości projektowanych odcinków dróg gminnych - od 500 m do ok. 2 000 m.). Wskazać stanowczo należy, że Wójt Gminy Trzciannie w piśmie do Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 16 marca 2022 r. doprowadził do wprowadzenia organu w błąd twierdząc, iż drogi będące przedmiotem zmian (8 dróg gminnych) nie spełniają wedle wskazań technicznych odnoszących się do ich szerokości, kryteriów od których zależy zaliczenie tychże do określonej kategorii dróg publicznych. W tym miejscu kategorycznie wskazuje się, że każda z dróg będących przedmiotem zmian ma szerokość spełniającą warunki techniczne, a nadto miejscami przekraczają wartości 12,00 metrów szerokości. Argument, jakoby szerokość rowów wynosiła

minimalnie 1,9 m (przy założeniu szerokości rowu 0,4 i głębokości 0,5 m – wyliczenia zawierają nielogiczne twierdzenia, niewynikające z podstawowych zasad i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi gminne określonej kategorii) pozostaje oderwany od obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Na powyższą okoliczność wskazujemy, iż w inwestycji o tożsamym przedmiocie pn. „Poprawa warunków komunikacji w Gminie Trzcianne poprzez przebudowę ulic: Spółdzielczej, Słowackiego i Ogrodowej i drogi gminnej 104705B Trzcianne - Pisanki” Gmina Trzcianne dokonuje ulepszenia drogi gminnej 104705B Trzcianne – Pisanki, której parametry techniczne nie różnią się niczym od tych, które istnieją na drogach, które są przedmiotem uchwały aktualnie procedowanej przez organy. Kopia z mapy ewidencyjnej potwierdza, iż projektowana droga ma szerokość od 3 do 9 metrów, a jej parametry techniczne nie stanowią przeszkody dla realizacji projektu. Drogi objęte uchwałą mają następujące parametry: Chojnowo o długości 500 m: 9-12 m szerokości; Chojnowo o długości 2000 m: 9m szerokości, Mroczi : 9-12 m szerokości, Giełczyn: 12 m szerokości, Zubole 8-9 m szerokości, Zajki 9 m szerokości. Twierdzenia organu wykonawczego nie stanowią zatem żadnej obiektywnej miary i rzeczowego uzasadnienia dla niedokonywania uchwalonej zmiany.

W załączeniu: potwierdzenie SIWZ GKOŚ.271.2.2022 na zadanie pn. „Poprawa warunków komunikacji w Gminie Trzcianne poprzez przebudowę ulic: Spółdzielczej, Słowackiego i Ogrodowej i drogi gminnej 104705B Trzcianne - Pisanki”; dwie kopie mapy ewidencyjnej z potwierdzeniem parametrów technicznych inwestycji drogowej.

Po wtóre, Wójt w swoim piśmie z dnia 16 marca 2022 r. kierowanym w ramach wyjaśnień do Regionalnej Izby Obrachunkowej, dokonuje nieprawidłowych ustaleń w zakresie kwalifikacji dróg gminnych. W piśmie zostało przedstawione twierdzenie o rzekomym braku możliwości technicznych d zakwalifikowania uwzględnionych w zmienionym budżecie dróg do kategorii dróg gminnych kategorii D. Stan faktyczny jest taki, że każda z dróg wprowadzonych do uchwały spełnia kryteria podane przez organ wykonawczy, a swą szerokością (w niektórych miejscach dochodzącą nawet do 13 m) spełnia warunki i kryteria niezbędne do zaliczenia tychże dróg do właściwej i przede wszystkim - TOŻSAMEJ kategorii drogowej, do tej proponowanej przez Wójta Gminy Trzcianne. Powyższe oznacza, że nie zachodzi zmiana materii projektowanej uchwały zmieniającej uchwałę budżetową. Przedmiotowa zmiana nie ma również wpływu na ewentualny budżet gminy, w związku z czym zmiana pozostaje w całkowitej zgodzie z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zadanie kolejne, które wprowadziła Rada Gminy Trzcianne obejmuje rekultywację terenu, przy czym organ nadzorczy nie wziął zupełnie pod uwagę celu, jaki przyświecał wnioskowanej zmianie. W rzeczywistości określenie materii projektowanej zmiany w budżecie wymaga generalnego uznania, co weszłoby w skład zakładanej

rewitalizacji. Samo zadanie, zostało zakwalifikowane do paragrafu 6050 (załącznik nr 3 do uchwały), co czyni przedmiotowe zadanie spełniające dyspozycję art. 240 ustawy o finansach publicznych. W zakresie materii analiza wniosku i uzasadnienia tegoż prowadzi do jednoznacznej opinii, iż cel realizacji inwestycji jest tożsamy z tym, jaki przyświecał w projekcie uchwały Wójta Gminy Trzciannie - poprawa warunków lokalnych mieszkańców określonych terenów Gminy Trzciannie, m.in. poprzez zwiększenie bezpieczeństwa na drodze i terenach przyległych. Ostatecznie zatem cel dokonania inwestycji pozostał tożsamy i uwzględniał potrzeby mieszkańców Gminy Trzciannie. Zdaniem Rady Gminy przedmiotowa zmiana została dokonana w całości z uwzględnieniem celów, jakie przyświecały projektowi uchwały złożonej przez Wójta Gminy Trzciannie, a nadto spełniały dyspozycję przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Działanie Rady nie doprowadziło do sytuacji, aby budżet Gminy został w jakikolwiek sposób zmieniony, a skoro możliwym jest przekładanie środków między paragrafami (tak m.in wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28.08.2014 r., I SA/OI553/14, LEX nr 1503593), to brak jest przeciwwskazań do czynienia mian w zakresie, w jakim to zostało uczynione w niniejszej sprawie.

Żaden przepis ustawowy nie wyłącza *expressis verbis* kompetencji rady gminy do dokonywania określonych zmian w treści uchwały budżetowej, a ewentualne wątpliwości, co do rozłożenia kompetencji w procesie uchwalania budżetu pomiędzy organem stanowiącym, a organem wykonawczym należy rozstrzygać na rzecz organu stanowiącego.

Również WSA w Białymstoku zauważył w wyroku z dnia 10 lipca 2007 r. (sygn. akt I SA/Bk 361/07), że 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.

Nie można zgodzić się również ze stanowiskiem RIO prezentowanym w treści uzasadnienia uchwały nadzorczej, jakoby organ wykonawczy nie przejawiał w niniejszej sprawie „inicjatywy” uchwałodawczej w zakresie przeznaczenia środków na przebudowę drogi gminnej, a jedynie dokonał zmiany w budżecie. Takie twierdzenie doprowadziłoby do absurdalnego wniosku o niemożności dokonywania zmian w pierwotnej uchwale budżetowej, co oznaczałoby z kolei sztywność założeń uchwały budżetowej i brak elastyczności przy zmieniających się w ciągu całego roku warunków ekonomicznych danej jednostki samorządu terytorialnego.

NSA w wyroku z dnia 29 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 984/10) stwierdził, że organ stanowiący samorządu terytorialnego (rada gminy) może dokonywać zmian w treści przedłożonej mu do uchwalenia uchwały budżetowej, co dotyczy również zmian w

budżecie w ciągu roku, o ile nie powodują one zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetu. W tym kontekście stanowisko RIO pozostaje niczym nie uzasadnione i brak jest merytorycznych argumentów do jego zaakceptowania.

Kompetencja uchwałodawcza rady gminy do podejmowania uchwały budżetowej, w tym do uchwały dotyczącej zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego, nie może być interpretowana zawężająco („Wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalenia budżetu tej jednostki obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po jego uchwaleniu” tak: RIO we Wrocławiu; i dalej:

„RIO przywołała m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2014 r. (sygn. akt I SA/Ol 553/14), w którym stwierdzono, że związanie organu stanowiącego inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w sprawie zmiany budżetu nie oznacza braku możliwości decydowania przez ten organ o kształcie zaproponowanych zmian w granicach wynikających z dyspozycji art. 240 ust. 2 u.f.p. [...] Organ stanowiący może bowiem nie tylko dokonać zmian w uchwale budżetowej, zgodnie z wniesionym projektem tych zmian, bądź zmiany te w całości lub w części odrzucić, lecz także może przesądzić o ostatecznym ich kształcie [...] Z uwagi na brzmienie art. 240 ust. 2 u.f.p. oraz w świetle dokonanej przez NSA wykładni przepisów nie ma podstaw do formułowania tezy, że organ stanowiący może tylko dokonać zmian w uchwale budżetowej, zgodnie z wniesionym projektem tych zmian, bądź zmiany te w całości lub w części odrzucić. Powyższe stanowisko nie uwzględnia bowiem kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i stoi w sprzeczności z brzmieniem wskazanego wyżej art. 240 ust. 2 u.f.p.”.

Z kolei WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt 1 SA/Sz 153/14) wskazał, że skoro ustawodawca wyraźnie wymienia przypadki, w których organ stanowiący nie może podjąć uchwały sprzecznej ze stanowiskiem organu wykonawczego, należy przyjąć, że we wszystkich powstałych przypadkach, nieobjętych hipotezą przepisu art. 240 ust. 2 u.f.p., organ stanowiący może podejmować uchwały niezgodne z wnioskami organu wykonawczego” (publik: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/rio-kompetencja-rady-do-zmian-wbudzecie-nie-moze-byc-interpretowana-zawezajaco>).

“Z omawianego przepisu [art. 240 ustawy o finansach publicznych - dop. autora] nie wynika natomiast zakaz dokonywania przez radę gminy bez zgody organu wykonawczego zmian innych niż powodujące zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednoczesne zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym możliwe są inne zmiany (vide: C. Kosikowski - "Finanse publiczne. Komentarz"; Lexis Nexis; Warszawa 2007 r., komentarz do art. 179 i 183; G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc - "Samorząd gminny. Komentarz"; Dom Wydawniczy ABC, 2005; komentarz do art. 52 u.s.g.).” (tak: Wyrok NSA z 19.03.2008 r., II GSK 427/07, LEX nr 466154).

Zdaniem Rady Gminy Trzcianne, uchwały nie można określić mianem wydanej z istotnym naruszeniem przepisów prawa, gdyż realizując uchwałodawcze zadanie Rada ostatecznie zdecydowała o kształcie uchwały, tak aby stosownie do brzmienia (literalnego) przepisu 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie naruszyć jego dyspozycji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazywał niejednokrotnie, iż poglądy orzecznictwa i piśmiennictwa przedmiotu są zgodne (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 marca 2000 r., sygn. I SA/Łd 1494/99; Z. Kmieciak w ST 1993/12/54, 1994/3/28; R. Krawczyk w ST 1993/12/46; W. Miemiec w FK 1994/3/5), iż tylko istotne naruszenie prawa powoduje nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Jakkolwiek pojęcie "nieistotne" jest pojęciem ocennym i nieostrym, to istnieje zgodność co do tego, iż obejmuje ono naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Przykładowo w literaturze przedmiotu wskazuje się na zastosowanie nieodpowiedniej podziałki klasyfikacji budżetowej, błędne oznaczenie podjętego aktu czy też powołanie niewłaściwej podstawy prawnej. W tym miejscu Rada Gminy wskazuje i podkreśla, że jako taka nie ma wpływu na kategoryzację poszczególnych punktów w zmianie budżetu Gminy.

Przy dokonywaniu oceny, czy popełnione w uchwale budżetowej uchybienie odpowiada znamionom "nieistotnego naruszenia prawa" przewidzianego w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych organ nadzoru winien mieć na uwadze okoliczności konkretnego przypadku, uwzględnić skutki tego naruszenia oraz mieć na uwadze, iż za nieistotne mogą być uznane wady w zakresie prawa proceduralnego oraz prawa materialnego, których usunięcie nie spowoduje zasadniczej zmiany treści uchwały budżetowej (Wyrok WSA w Warszawie z 23.06.2008 r., V SA/Wa 1249/08, LEX nr 511457).

Nawet gdyby przyznać rację organowi nadzorcemu, to nieważnością powinna zostać objęta wyłącznie część, na mocy której ma zostać zrealizowane zadanie pn. „Rekultywacja basenu p.poż i terenu wokół na działce Nr 833 w miejscowości Szorce na drodze powiatowej Downary - Trzcianne - Krypno" (dział 921, rozdział 92109, paragraf 6050). Pozostałe zmiany mieszczą się w dyspozycji przepisów umożliwiających Radzie Gminy ingerencję w projekt uchwały o zmianie uchwały budżetowej, co czyni zasadnym pozostawienie zmiany w zakresie proponowanych modernizacji dróg gminnych. Należy wskazać, że wyeliminowanie uchwały tylko w tym zakresie (tj. usunięcie zadania „Rekultywacja...") **nie spowoduje zwiększenia** deficytu Gminy Trzcianne i jednocześnie powoduje, że zmiany mieszczą się w materii proponowanych zmian i projektu uchwały zmieniającej). Co należy podkreślić – ustawa nie stanowi, iż sprzeciw organu wykonawczego dyskwalifikuje podejmowane zmiany, o ile ich tożsamość podmiotowa jest bezsporna.

Jednocześnie należy odnieść się do argumentacji RIO w zakresie nieprawidłowego procedowania uchwały. Brak jest obiektywnych podstaw do stwierdzenia, jakoby uchwała powstała wbrew dyspozycjom statutu Gminy Trzcianne przyjętego uchwałą Nr XL/237/18 Rady Gminy Trzcianne z dnia 17 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2018 r., poz. 4252 i z 2021 r., poz. 3997). Treść uchwały i jej uzasadnienie zostały podane w sposób

niebudzący wątpliwości, zaś poczynania następcze organu wykonawczego, po uchwaleniu uchwały i jej podpisaniu, doprowadziły do kolejnych nieporozumień. Wynika to raczej z braku współpracy organu wykonawczego z organem uchwałodawczym, a nadto z oczywistego sprzeciwu wyrażonego właśnie w takiej formie. Należy przeto wskazać, że załączniki do uchwały budżetowej w Gminie Trzciannie formułowane w rzeczywistości po podjęciu uchwały, winny odzwierciedlać założenia uchwały i jej rzeczywistą treść. Brak jest argumentów przemawiających za tym, aby cała uchwała była nieważna z tej przyczyny, że organ wykonawczy, prawdopodobnie w sposób celowy nie uwzględnił założeń całej uchwały. Również nazwa zadania wskazana w podjętej uchwale (niezależnie od tego jak długa nazwa by to była) nie daje również podstaw do stwierdzenia, że organ uchwałodawczy dopuścił się nieprawidłowości w procedowaniu uchwały. Takie twierdzenie również nie zasługuje na uwzględnienie. Mając powyższe na uwadze, Rada Gminy Trzciannie podziela pogląd w zakresie uznania za właściwą zmianę co do przedmiotu zmian w zakresie prowadzonej przez Gminę Trzciannie gospodarki ściekowej. Uwzględniając okoliczność, iż zmiany w zakresie przebudowy dróg gminnych nie zmieniają materii proponowanej przez zarządzającego jednostką samorządu terytorialnego (Wójta Gminy Trzciannie) uchwały, zmiany w tym zakresie również należy uznać za właściwe i nie naruszające przepisów wymienionych w uchwale organu nadzorczego. Podobne rzecz ma się z przekwalifikowaniem środków ostatecznie przeznaczonych na rekultywację terenów przyległych do dróg, których celem jest, podobnie jak w projekcie złożonych przez Wójta, poprawa bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Trzciannie. W razie gdyby jednak organ nie podzielił tego poglądu, ewentualne naruszenie może być wyłącznie skierowane do ostatniej poruszanej kwestii, tj., co do realizacji zadania pn. "Rewitalizacja...", które obejmuje inny dział klasyfikacji wydatków budżetu Gminy - tu jednak należy wyraźnie podkreślić, że dopiero szczegółowa analiza zmian budżetowych proponowanych przez Wójta, a następnie tych zawnioskowanych przez samą Radę Gminy - może doprowadzić do prawidłowych i odpowiadających prawu wniosków. Nie mniej jednak, Rada Gminy, nie podziela stanowiska, jakoby uchwała nr XL/198/22 Rady Gminy Trzciannie została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie wskazanym stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. Ewentualne rozstrzygnięcie, o ile nie zostanie podzielony pogląd Rady Gminy, może dotyczyć wyłącznie fragmentu powierzenia środków w wysokości 157 927 zł na „Rekultywację basenu [...]” pozostawiając pozostałe zmiany bez wskazywania ich naruszeń jako odpowiadające prawu. Z powyższych względów należy uznać, iż uchwała nadzorcza RIO jako niespełniająca wymogów prawa winna zostać usunięta z porządku prawnego, o co wnosimy jak we wstępie.

Jadwiga Alpa
Andrzej Lesiński
Soli Marianne Dant
Monika Ciboromke
Jadwiga Meksarow
Zajkowski Adam

