

Projekt

z dnia 27 grudnia 2023 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR LX/ /2023
RADY MIEJSKIEJ WE WSCHOWIE**

z dnia 28 grudnia 2023 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargi z 1 grudnia 2023 r. na uchwałę nr XXXVII/350/18 Rady Miejskiej Gminy Wschowa z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy Wschowa na rok 2018

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 i 1705) oraz art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę z dnia 1 grudnia 2023 r. na uchwałę Rady Miejskiej z dnia 25 stycznia 2018 roku nr XXXVII/350/18 w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy Wschowa na rok 2018.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa do:

- 1) przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.
- 2) reprezentowania Rady Miejskiej we Wschowie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do sporządzenia i przekazania odpowiedzi na skargę, do reprezentowania Rady Miejskiej we Wschowie, a w przypadku skargi kasacyjnej sporządzenia skargi kasacyjnej lub odpowiedzi, przekazania jej do Naczelnego Sądu Administracyjnego i reprezentowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Wschowa.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej we

Wschowie
Hanna Knaflewska - Walkowiak

Poznań, ... grudnia 2023 roku

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wielkopolskim**

ul. Dąbrowskiego 13

66-400 Gorzów Wielkopolski

organ: Rada Miejska Gminy Wschowa

ul. Rynek 1, 67-400 Wschowa

reprezentowana przez:

radcę prawnego Michała Walkowiaka

e-mail: m.walkowiak@jermanowski.pl

tel. kom: +48 502 878 062

Kancelaria Radców Prawnych Zygmunt
Jerzmanowski i Wspólnicy sp. k.

ul. Mickiewicza 14, 60-834 Poznań

**skarżący: 1. Adam Lachera
2. Ewa Lachera**

reprezentowani przez

radcę prawnego Marka Szewczyka

Kancelaria Radcy Prawnego

Marek Szewczyk

ul. Paderewskiego 6/4, 61-770 Poznań

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu organu – Rady Miejskiej Gminy Wschowa, powołując się na pełnomocnictwo załączone do niniejszego pisma, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej jako:

„Ppsa”) przekazuję skargę pana Adama Lachery i pani Ewy Lachery z 1 grudnia 2023 r. (data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Wschowa: 6 grudnia 2023 r.) na uchwałę nr XXXVII/350/18 Rady Miejskiej Gminy Wschowa z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy Wschowa na rok 2018 wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz niniejszą odpowiedzią na skargę i wnoszę o:

- i. odrzucenie skargi, ewentualnie jej oddalenie w całości;
- ii. zasądzenie od skarżących na rzecz organu kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Pismem z 1 grudnia 2023 r. (data wpływu: 6 grudnia 2023 r.) do Urzędu Miejskiego we Wschowie wpłynęła skarga pana Adama Lachera i pani Ewy Lachera na uchwałę nr XXXVII/350/18 Rady Miejskiej Gminy Wschowa z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy Wschowa na rok 2018.

Powyższej uchwale zarzucono naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako: „Usg”), który stanowi, że wyłączną kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest zgłaszanie propozycji zmian w budżecie gminy.

Niniejsza skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Odpowiadając na skargę organ wnosi o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że art. 94 ust. 1 Usg stanowi, że: „*Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego*”. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu roku od ich podjęcia, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (art. 94 ust. 2 zd. 1).

Przepis ten ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. Co do zasady sąd może to uczynić w terminie roku od daty podjęcia aktu. Wskazane ograniczenie nie obejmuje dwóch przypadków, w których po upływie roku będzie jednak możliwe stwierdzenie nieważności aktu:

- 1) kiedy uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały (zarządzenia) w terminie określonym w art. 90 ust. 1 Usg;

2) jeżeli uchwała (zarządzenie) ma charakter aktu prawa miejscowego.

Termin wskazany w art. 94 ust. 1 wiąże także sąd oraz organ nadzoru w sytuacji, w której zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta) nie podlega obowiązkowi przedłożenia organowi nadzoru: „W przypadku takich aktów nie można mówić o uchybieniu obowiązkowi przedłożenia w wyznaczonym terminie.

Jeśli zatem nie uchybiono terminowi, to w takiej sytuacji organ nadzoru nie ma kompetencji do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego po upływie roku od dnia podjęcia zarządzenia wójta. Jest to bowiem termin materialnoprawny (wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.08.2019 r., II SA/Bd 496/19, LEX nr 2752010). Pogląd taki zaprezentowany został również w komentarzu: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, wyd. 4, LexisNexis 2010, s. 758. W tezie 17 do art. 91 u.s.g. wskazano, iż: „Termin do stwierdzenia nieważności zarządzenia wójta może być określony na rok od daty wydania, jeżeli zarządzenie nie zostanie organowi nadzoru w ogóle przedstawione. Jeżeli natomiast zarządzenie wójta zostanie przedstawione, to termin do stwierdzenia jego nieważności powinien wynosić – zasadniczo – 30 dni, ale upływać najpóźniej z ostatnim dniem rocznego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy”.¹

W powyższej sprawie, nie jest spełniona żadna z dwóch wyżej wymienionych przesłanek.

Uchwała stanowiąca przedmiot skargi – Uchwała nr XXXVII/350/18 Rady Miejskiej Gminy Wschowa z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy Wschowa na rok 2018 – nie jest aktem prawa miejscowego i nie było obowiązku jej przedłożenia organowi nadzoru.

Akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa, a zatem muszą posiadać cechy:

- ogólności (generalności) - charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy) i
- abstrakcyjności – abstrakcyjność normy polega zaś na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Do aktów prawa miejscowego ustanawiane przez gminy należą np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

¹ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 94.

W zgodnej opinii orzecznictwa jak i jurysprudencji jest, że uchwały budżetowe samorządu terytorialnego nie są aktami prawa miejscowego (to samo dotyczy uchwał zmieniających uchwały budżetowe):

„W przeciwieństwie do ustawy budżetowej państwa uchwała budżetowa gminy, jako jej plan finansowy, nie jest aktem prawnym (przepisem gminnym). Podlega jednak ogłoszeniu w trybie ustalonym dla przepisów gminnych. Tryb ten określono w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [...] Praktyka promulgacyjna poszła jednak w innym kierunku i uchwał nowelizujących budżety gminne nie publikuje się. Praktykę tę zaaprobowало Kolegium RIO w Szczecinie (zob. pismo z dnia 30 lipca 2009 r., K-0542/57/MK/09, LEX nr 26538).”².

W wyroku WSA w Gliwicach sąd wskazał m. in., że: „Zgodnie z art. 13 pkt 7 powołanej wyżej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa. Uchwała budżetowa gminy, jako jej plan finansowy, nie jest aktem prawnym czy też przepisem gminnym, dlatego też wobec braku podstaw do uznania uchwał budżetowych za akty powszechnie obowiązujące [...] Na stanowisko Sądu, który nie dopatrył się wystarczających podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały, ma również wpływ to, że skoro obowiązek publikacji miałby wynikać z art. 13 pkt 7 ustawy, to nie trzeba go w ogóle powielać w przedmiotowej Uchwale, która nie jest przecież aktem prawa miejscowego.”³.

Art. 94 ust. 2 stanowi, że sąd może stwierdzić nieważność uchwały po upływie terminu, o którym mowa w art. 94 ust. 1, jednakże jedynie w sytuacji gdy to upływ terminu stanowi przesłankę negatywną stwierdzenia nieważności. Stwierdzenie nieważności uchwały po upływie terminu, o którym mowa w art. 94 ust. 1 może dotyczyć jedynie uchwały lub zarządzenia organu – które są aktami prawa miejscowego; uchwała budżetowa i uchwała w sprawie jej zmiany – takiego aktu prawa miejscowego nie stanowią.

Ponadto, sąd administracyjny nie może orzec o nieważności lub niezgodności z prawem uchwały organu gminy, jeżeli uchwała utraciła moc prawną przed wydaniem wyroku⁴. Moc obowiązująca uchwały budżetowej Gminy Wschowa na rok 2018 r. zamykała się w przedziale czasowym od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r., w tym stanie rzeczy od 1 stycznia 2019 r. utraciła już swą moc obowiązującą.

Wskazać też należy, że skarżący nie wykazali interesu prawnego lub uprawnienia, które zostały naruszone uchwałą. Uchwała budżetowa stanowi dyrektywę dla Burmistrza do podejmowania

² Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2012, art. 61.; Tak też M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, cz. 1, Fin. Kom. 2001, nr 5.

³ Wyrok WSA w Gliwicach z 7.09.2015 r., I SA/GI 589/15, LEX nr 1821431.

⁴ G. Jyż [w:] Z. Pławecki, A. Szewc, G. Jyż, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2012, art. 94.

wydatków Gminy zgodnie z wolą Rady, nie zawiera dyspozycji, nakazów lub zakazów skierowanych do mieszkańców gminy zarówno generalnie, jak i indywidualnie, nie naruszała również indywidualnego interesu prawnego skarżących. Mając to na uwadze, skarga nie spełnia warunków, o których mowa w art. 101 Usg.

Skarżący zarzuca organowi naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 4 Usg, który stanowi, że do wyłącznej kompetencji (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jest zgłaszanie propozycji zmian w budżecie gminy. Odnieść się należy również i do tego argumentu.

Ugruntowany jest pogląd, że bez zgody organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jej organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków przy jednoczesnym zwiększeniu deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2011 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: II GSK 224/10 oraz z dnia 27 marca 2014 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: II GSK 163/13 uznano, że **rada gminy ma prawo ingerować w projekt uchwały zmieniającej i dokonywać zmian w uchwale budżetowej w granicach określonych w przepisie art. 240 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych, tj. powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu**. Podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2012 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: 11 GSK 984/10, zgodnie z którym 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 zwiększenie deficytu budżetu. Zdaniem Sądu, uchwalanie przez organ stanowiący zmian budżetu nie oznacza, że musi on podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Sąd podkreślił, że inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanego aktu.

W orzeczeniu Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu Izba wskazała, że 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. Izba zwróciła uwagę na konieczność rozróżnienia kompetencji do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej (inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej) od kompetencji do podjęcia uchwały budżetowej. Zdaniem RIO, **z tego przepisu nie wynika zakaz dokonywania bez zgody organu**

wykonawczego innych zmian niż przewidziane w art. 240 ust. 2 u.f.p.: „[...] RIO przywołała m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2014 r. (sygn. akt I SA/OI 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.”⁵.

Mając powyższe na uwadze, radni mają prawo do inicjatywy ingerującej w treść zmian w budżecie gminy w granicach, o których mowa w art. 240 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych.

Podsumowując, zgodnie z art. 58 § 1 Ppsa sąd odrzuca skargę m. in. wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, nie zostały naruszone stosownie do przepisu szczególnego i jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne. Jak wykazano wyżej, niniejsza skarga nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 94 ust. 1 i 2 Usg, ponadto nie potwierdził się zarzut skarżącego o naruszeniu art. 60 ust. 2 pkt 4 Usg i w związku z tym sąd na podstawie art. 151 Ppsa nie powinien uwzględniać skargi i ją odrzucić, ewentualnie oddalić ją w całości.

Mając na uwadze powyższe wnoszę i wywodzę jak w *petitum*.

Michał Walkowiak
radca prawny

⁵ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/rio-kompetencja-rady-do-zmian-w-budżecie-nie-może-być-interpretowana-zawezajaco>

Załączniki:

1. odpis odpowiedzi na skargę;
2. akta sprawy

Uzasadnienie

W związku ze złożeniem przez skarżącego skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w dniu 1 grudnia 2023 r. na uchwałę Rady Miejskiej z dnia 25 stycznia 2018 roku nr XXXVII/350/18 w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy Wschowa na rok 2018 – zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, 1705 i 1860) obowiązkiem organu jest przesłanie sądowi administracyjnemu skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania (skarga wpłynęła do Urzędu Gminy w dniu 6 grudnia 2023 r.).