

POSTANOWIENIE

Dnia **21 lutego 2007 r.**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA	Jacek Chlebny
Sędziowie NSA	Joanna Kabat - Rembelska Małgorzata Korycińska (spr.)
Protokolant	Natalia Filipiak

po rozpoznaniu w dniu **14 lutego 2007 r.**

na rozprawie w **Izbie Gospodarczej**

skargi kasacyjnej **Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach**

z dnia **3 lipca 2006 r.** sygn. akt **I SA/GI 704/06**

w sprawie ze skargi **Miasta Gliwice**

na uchwałę **Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

z dnia **26 stycznia 2006 r. nr 13/V/2006**

w przedmiocie **rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie dotyczącej budżetu**

miasta na prawach powiatu

postanawia:

uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić skargę

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem uchylił § 3 uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 26 stycznia 2006 r. dotyczącej budżetu gminy.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podał, że zaskarżonym przez Miasto Gliwice rozstrzygnięciem nadzorczym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło naruszenie prawa w uchwale Rady Miejskiej w Gliwicach nr XXXVI 11/954/2005 z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie budżetu miasta na prawach powiatu Gliwice na rok 2006, polegające na naruszeniu art. 53 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 1 a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 123 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych poprzez naruszenie procedury uchwalania budżetu określonej w § 12 lit. f uchwały nr XXII/588/2004 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 9 września 2004 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu miasta na prawach powiatu - Gliwice i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi uchwały budżetowej - w wyniku nie poddania pod głosowanie zgłoszonych wniosków do projektów uchwały budżetowej Miasta Gliwice na 2006 r. przedstawionych przez jednego z radnych.

Uznając zasadność skargi Sąd wskazał, że z § 3 sentencji uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wynika, iż organ nadzoru swoje zastrzeżenia co do zgodności z prawem kieruje nie do treści rozpatrywanej uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach, ale procedury jej uchwalania. Jeśli organ nadzoru nie podnosi zarzutu co do treści zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach, a jego zastrzeżenia dotyczą wyłącznie zasad postępowania przy uchwalaniu budżetu, istotne jest wykazanie naruszenia konkretnego przepisu określającego te zasady. Sąd zaakcentował w związku z tym, że koniecznym elementem rozstrzygnięcia organu nadzoru jest m.in. uzasadnienie prawne, które winno obejmować wykładnię przepisu, który uznano za naruszony oraz wskazanie sposobu jego zastosowania w uchwale organu gminy. Ponieważ elementu tego w zaskarżonej części

uchwały Kolegium RIO brak, naruszono tym samym przepis art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Brak poprawnego uzasadnienia prawnego w rozstrzygnięciu nadzorczym nie może zostać konwalidowany przez dokonanie wykładni przepisu, na którym to rozstrzygnięcie zostało oparte i wskazanie sposobu jego zastosowania w objętej aktem nadzoru uchwale organu gminy, dopiero w odpowiedzi na skargę.

W ocenie Sądu brak uzasadnienia prawnego, to tylko jeden z elementów wskazujących na zasadność uwzględnienia skargi. Sąd uznał, że w zaskarżonej uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie zostało wykazane, iż w trakcie sesji Rady Miejskiej w Gliwicach w dniu 22 grudnia 2005 r. naruszony został § 12 lit. f uchwały rady w sprawie procedury uchwalania budżetu. Żadną miarą bowiem z treści § 12 lit. f uchwały rady w sprawie procedury uchwalania budżetu nie wynika uprawnienie radnego do wnoszenia na sesji rady, której porządkiem obrad objęte jest przegłosowanie projektu uchwały budżetowej, przedstawionego przez organ wykonawczy, poprawek do tego projektu, a które miałyby być poddane głosowaniu jeszcze na tej samej sesji. Wniosku takiego nie można wyprowadzić z użytego w ww. § 12 lit. f określenia: „dyskusja i głosowanie nad projektem uchwały budżetowej”. Określenie to, zdaniem Sądu, nie obejmuje inicjatywy uchwałodawczej radnego.

Organ nadzoru nie dokonał analizy tych postanowień uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu, które dotyczą opracowywania projektu uchwały budżetowej oraz wnoszenia do niego poprawek przez Prezydenta Miasta (§§ 5 i 6 uchwały). Z zaskarżonej części aktu nadzoru nie wynika, czy owe wewnętrzne reguły proceduralne zostały przez radnego - zgłaszającego poprawki - spełnione. Nie wskazano czasu, w którym te poprawki zostały zgłoszone. Jest to o tyle istotne, że określenie wysokości pewnych wydatków w projekcie uchwały budżetowej wynikało z zakończonych postępowań objętych procedurą zamówień publicznych, a poprawki radnego (np. wprowadzenie wydatku na zakup karetki dla niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej), nawet zbilansowane, procedurą taką nie zostały poprzedzone. W tej sytuacji Sąd uznał za co najmniej przedwczesną konstatację, iż Przewodniczący Rady Miejskiej naruszył prawo nie poddając pod głosowanie poprawek do projektu budżetu zgłoszonych przez radnego. Za nie do przyjęcia Sąd uznał tezę, iż uprawnienia inicjatywy uchwałodawczej w kwestii poprawek do projektu uchwały budżetowej mogą być realizowane w sposób uprzywilejowany w stosunku do organu wykonawczego, tzn. bez ograniczeń i uwarunkowań proceduralnych, jakie w takich wypadkach dotyczą prezydenta (wójta, burmistrza). Organ nadzoru zarzucając naruszenie prawa w procesie przyjmowania uchwały budżetowej, przez nie dopuszczenie do przegłosowania zgłoszonych przez radnego poprawek do projektu budżetu, winien był ustalić czy owe uwarunkowania proceduralne zostały w stosunku do poprawek zgłoszonych przez radnego spełnione.

W ocenie Sądu, zarzucając naruszenie postanowień uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu, organ nadzoru winien był najpierw ustalić, czy w świetle art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, może zostać objęta nadzorem ocena zgodności działania organu stanowiącego gminy z taką właśnie uchwałą. Analizy takiej w zaskarżonym akcie nadzoru brak.

Od tego wyroku Regionalna izba Obrachunkowa w Katowicach złożyła skargę kasacyjną, zarzucając mu:

- 1/ nieważność postępowania wynikłą z rozpoznania skargi Gminy Gliwice na uchwałę organu nadzoru, opisaną w § 3 uchwały Kolegium Izby z dnia 26.01.2006 r., nie będącą władczym rozstrzygnięciem nadzorczym organu nadzoru, ale wskazaniem w oparciu o art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nieistotnego naruszenia prawa w uchwale budżetowej Gminy Gliwice z dnia 22 grudnia 2005r., co winno skutkować odrzuceniem skargi ze względu na niedopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej.
- 2/ naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 52 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, art. 123 d. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach

publicznych oraz par. 14 ust. 1 Regulaminu Rady Miejskiej w Gliwicach oraz par. 12 uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach w sprawie procedury uchwalania budżetu, polegającą na bezzasadnym przyjęciu, że rada miejska nie jest uprawniona do dokonywania zmian w projekcie budżetu przedstawionego radzie przez organ wykonawczy gminy, co w konsekwencji doprowadziło do uchylecia uchwały organu nadzoru wskutek uznania, że nie doszło do naruszenia wskazanych przepisów.

3/ naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię wskutek bezpodstawnego uznania, iż z obowiązujących przepisów prawa wynika obowiązek publikacji uchwały rady gminy w sprawie procedury budżetowej w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stawiając powyższe zarzuty strona skarżąca domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku i odrzucenia skargi bądź w wypadku nieuwzględnienia zarzutu pierwszego uchylecia zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W rozpoznawanej skardze kasacyjnej postawiony został zarzut nieważności postępowania. Niezależnie od tego, iż zarzut ten nie został w pełni prawidłowo uzasadniony Naczelny Sąd Administracyjny zobligowany był do wzięcia go pod uwagę z urzędu, a to stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz.1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a.

W myśl art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. nieważność postępowania zachodzi, jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna. Przesłanka ta zaistnieje wówczas, gdy sąd administracyjny rozpoznał skargę, mimo iż sprawa nie należała do jego właściwości.

Taka sytuacja w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zachodzi w rozpoznawanej sprawie, w której zaskarżaną uchwałę organu nadzoru Sąd I instancji uznał za akt nadzoru w rozumieniu art. 3 § 1 pkt 7 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Ani ustawa procesowa - p.p.s.a. ani też poszczególne ustawy samorządowe jak i ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), zwana dalej ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, nie zawierają definicji pojęcia „akt nadzoru”. Natomiast w literaturze przedmiotu zakres tego pojęcia nie jest ujmowany jednolicie. Według Z. Kmiecika pojęcie aktu nadzoru w rozumieniu ustawowym należy łączyć jedynie z władczymi wypowiedziami organów nadzoru tworzącymi określonego rodzaju normę jednostkową i konkretną lub zawierającą autorytatywną ocenę stanu prawnego (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001, nr 1-2 str. 95). Dlatego też autor ten uznał, że wskazanie przez organ nadzoru, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa lub wskazanie sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień (usterki, drobnej nieprawidłowości) nie wykazuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego (Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej - Państwo i Prawo, nr 2/1995). Z kolei odmienne stanowisko zajmuje M. Stahl uznając, że określenie akty nadzoru na szerszy zakres i obejmuje m.in. czynności faktyczne, które także mogą mieć charakter władczy i tym samym nie powinny być, co do zasady wyłączane z zakresu pojęcia aktu nadzoru (M. Stahl, Głosa do postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r. II SA/Wr 2151/00 - OSP 2003, nr 10, poz. 134). Za szerokim pojmowaniem określenia „akty nadzoru” opowiedzieli się także autorzy komentarza do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi T. Woś, H. Krysiak - Molczyk i M. Romańska (Komentarz pod red. T. Wosia, Warszawa 2005, str. 78).

Omawiany problem był przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu

Administracyjnego, ale w uprzednim stanie prawnym, obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2004 r., I tak w uchwale z dnia 26 kwietnia 1999 r. FPS 5/99 (ONSA 1999, nr 3, poz. 78) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Natomiast w postanowieniu z dnia 16 kwietnia 2002 r. II SA/Wr 2151/00 (OSP 2003 r., z. 10, poz. 134) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wskazanie na nieistotne naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym, nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA. W uzasadnieniu tego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że zakres sądowej kontroli samodzielności samorządu terytorialnego należy oceniać mając na uwadze konstrukcję legitymacji do wniesienia skargi do Sądu. Według art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny lub uprawnienie albo kompetencje zostały naruszone. O naruszeniu interesu prawnego, uprawnienia lub kompetencji można wywodzić tylko w razie władczego wkroczenia, wywołującego skutki prawne dla mocy obowiązującej działań organów samorządu terytorialnego. W sytuacji wskazania nieistotnego naruszenia prawa uchwała pozostaje w obrocie prawnym, mając pełną moc wywoływania przewidzianych w niej skutków prawnych. Dlatego też według składu wydającego omawiane postanowienie na sygnalizację wskazującą na nieistotne naruszenie prawa nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W tej sprawie przedmiotem skargi, rozpoznanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, był § 3 uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wydanej w zaskarżonym zakresie w oparciu o art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przepis ten stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Istotnym dla dalszych rozważań jest także to, że zaskarżona uchwała dotyczyła uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nieistotne naruszenie prawa polegało na nie poddaniu pod głosowanie poprawek do projektu budżetu zgłoszonych przez jednego z radnych.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ich właściwość rzeczowa obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalenia budżetu i jego zmian (pkt 1), budżetu i jego zmian (pkt 2). Art. 12 omawianej ustawy reguluje kolejność postępowania nadzorczego prowadzonego w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną w całości lub części, przy czym jak już wskazano wcześniej, kontrolą ze strony organu nadzoru objęty jest także sposób podjęcia uchwały budżetowej. Omawiany art. 12 wprowadza dwuetapowość postępowania. Wpierw bowiem organ nadzoru wskazuje nieprawidłowości w objętej postępowaniem nadzorczym uchwale budżetowej oraz sposób i termin ich usunięcia (ust. 1). Następnie w przypadku jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa w ust. 1 kolegium izby orzeka o nieważności uchwały w całości lub części (ust. 2). W świetle przytoczonych przepisów należy wywieść, iż w toku postępowania nadzorczego obejmującego uchwałę budżetową organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej podejmuje, wymienione w art. 12 ust. 1 i 2 akty nadzoru. W literaturze prezentowany jest pogląd, iż podjęcie przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej uchwały stwierdzającej istotne naruszenie prawa i nakazujące jego usunięcie oraz ewentualne orzeczenie o nieważności badanej uchwały trzeba traktować

jako instytucjonalną całość, środek nadzoru uruchamiany niejako w dwóch etapach (Z. Kmiecik glosa do postanowienia NSA z dnia 22 lutego 1997 r. - OSP 1998/5/104). Dodać jeszcze należy, że w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby (art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach rachunkowych).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego skargę kasacyjną, uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej wydana podstawie art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust.1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w sprawie procedury uchwalania budżetu nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.. Wskazanie bowiem w uchwale organu nadzoru nieistotnego naruszenia prawa w sposobie uchwalania budżetu jest li tylko wytknięciem uchybienia nie mającego żadnego znaczenia dla obowiązywania uchwały budżetowej. Nie jest to ingerencja władcza organu nadzoru mogąca rodzić skutki, o których mowa w art. 12 ust. 1 i ust. 2 oraz w art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Wytknięcie nieistotnego uchybienia w sposobie podjęcia budżetu, nie wpływające na legalność procedury jego uchwalania nie może także rodzić skutków na przyszłość a przez to wpływać na ocenę prawidłowości przyszłych działań w tym zakresie.

Racje ma zatem strona skarżąca wywodząc w skardze kasacyjnej, że art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do wniesienia skargi na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej stwierdzającą nieistotne naruszenie prawa, przy czym dodać należy, iż pogląd ten w zakresie interesującym dla rozpoznawanej sprawy dotyczy uchwały podjętej w oparciu o art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust.1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Z tych powodów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 189 p.p.s.a. postanowił jak w sentencji.