



*Regionalna Izba Obrachunkowa
w Poznaniu*

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 18 czerwca 2019 r.

WA-0280/46/2019

Pan
Janusz Pęcherz
Przewodniczący
Rady Miasta Kalisza

W związku z pismem z dnia 22 maja 2019 r. znak: KRM.0004.0059.2019 (doręczonym w dniu 29 maja 2019 r.), dotyczącym zgodności z prawem uchwały, której projekt zgłoszony został przez klub radnych, dotyczącej wprowadzenia dla mieszkańców uprawnień rodzących skutki finansowe dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy w budżecie nie ma zagwarantowanych środków na ich sfinansowanie, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Artykuł 20 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) stanowi, że na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy. Przepis ten wprowadzony został ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130, z późn. zm.) i wszedł w życie z dniem 31 stycznia 2018 r., z tym że na mocy art. 15 tej ustawy, stosuje się go do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie.

Jedynym argumentem tej zmiany w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy było stwierdzenie, że „powyższy obowiązek nałożony na przewodniczącego organu stanowiącego

ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której ograniczane lub wręcz "blokowane" są inicjatywy radnych" (druk sejmowy nr 2001).

Wprowadzenie tej instytucji powoduje, że częściej przedmiotem obrad rady będą projekty uchwał zgłaszane przez poszczególne kluby. Nie zmienia to jednak procedur podejmowania uchwał i wymogów co do ich treści przewidzianych w ogólnie obowiązujących przepisach prawa. Taki wymóg zawiera art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

Zgodnie z zasadą jedności materialnej budżetu dochodów z określonych źródeł nie wolno wiązać z wydatkami na konkretne cele. Mając ponadto na względzie, że wszelkie dochody oraz przychody gmin muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w budżecie, należy dojść do wniosku, że wszelkie zobowiązania finansowe organów gmin muszą być finansowane przez ten budżet, a więc z jego dochodów i przychodów. Nie można przy tym wyodrębnić jednego ze źródeł dochodów i powiedzieć, że wpływy z jego tytułu będą służyły pokryciu zaciągniętego zobowiązania finansowego. Naruszałoby to bowiem wymienioną zasadę jedności materialnej budżetu.

Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru przyjmują jednolite stanowisko, że uchwały organów gmin dotyczące zobowiązań finansowych muszą wskazywać źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte. Brak takiego wskazania w treści aktu traktowany jest jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu.

Niemniej jednak uchwała wprowadzająca dla mieszkańców pewne uprawnienia, może nie zostać uznana przez organ nadzoru za „dotyczącą zobowiązań finansowych”, a tym samym nie będzie musiała spełniać wymogu wskazania źródła finansowania uprawnień. Przedmiotem uchwały nie jest bowiem zaciąganie zobowiązań finansowych przez gminę w rozumieniu wyżej wskazanym. Uchwała ta wprawdzie może rodzić określone skutki finansowe dla gminy, jednakże są one jedynie pochodną realizacji uchwały, a nie treścią uchwały. Tak orzekł w wyroku z dnia 17 lutego 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt OSK 924/2004) odnosząc się do skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. NSA uznał za bezzasadny zarzut naruszenia art. 58 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż przepis ten dotyczy uchwał, których przedmiotem jest zaciąganie przez gminę zobowiązań finansowych, tj. np. zaciąganie pożyczek, kredytów, emitowanie obligacji, itp.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy. Do zadań wójta należy także określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy). Chodzi tutaj o wskazanie środków finansowych

i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały (Andrzej Szewc, monografia Szewc Andrzej, Szewc Tomasz - Wójt, burmistrz, prezydent miasta, LEX).

Podjęta przez Radę uchwała może się wiązać ze zwiększeniem wydatków, co musi znaleźć odzwierciedlenie w budżecie poprzez stosowne zmiany zgodnie z procedurami wynikającymi z przepisów prawa.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

PREZES IZBY

Grzegorz Włodarczyk

