



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP/0441/66/14/1/2021

Gdańsk, dnia 24 marca 2021 r.

Pan
Łukasz Piątek
Radny Gminy Łęczycze
ul. Spokojna 7
84 – 218 Łęczycze

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 15 marca 2021 r., doręczone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 19 marca 2021 r., poruszające problematykę porządku obrad na sesji rady gminy oraz zakresu kompetencji organów gminy, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

W pierwszej kolejności wskazać należy, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. W myśl zaś art. 1 ust. 2 ww. ustawy izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych:

- a) jednostek samorządu terytorialnego,
- b) związków metropolitalnych,
- c) związków międzygminnych,
- d) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów,
- e) związków powiatów,
- f) związków powiatowo-gminnych,
- g) stowarzyszeń powiatów,
- h) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych,
- i) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto zgodnie z art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izb należy udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo wskazać należy, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w ww. trybie określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie <http://www.gdansk.rio.gov.pl/> (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia

w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne). Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może także dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy, a takie zaś cechy posiada przedłożony wniosek. Jednocześnie należy podkreślić, że żaden z przepisów ww. ustawy nie przewiduje uprawnień regionalnych izb obrachunkowych do wydawania stanowisk mających znamiona opinii prawnych.

Z uwagi na powyższe, a w szczególności wobec braku ustawowych kompetencji tut. Izby do udzielenia wyjaśnień na wystąpienia podmiotów niewymienionych w art. 1 ust. 2 ww. ustawy, z przykrością jestem zmuszona odmówić szczegółowego ustosunkowania się do przedmiotowego wniosku.

Ustosunkowując się jedynie w sposób ogólny do poruszanej w niniejszym piśmie problematyki, pragnę zwrócić uwagę na następujące aspekty prawne.

Jak wynika z treści przepisu art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) **ustalenie porządku obrad sesji zwykłej jest zadaniem przewodniczącego rady gminy**. Innymi słowy, to przewodniczący, zwołując sesję, ustala plan sesji i określa sprawy, jakimi rada na tej sesji ma się zająć. Porządek taki stanowi załącznik do zawiadomienia o zwołaniu sesji. **Oczywiście wprowadzenie określonych spraw do porządku obrad przez przewodniczącego może być wynikiem konsultacji czy wniosków ze strony poszczególnych radnych, klubów radnych, komisji czy nawet mieszkańców gminy**. Jednak tego rodzaju konsultacje nie mają dla przewodniczącego rady charakteru wiążącego.

Natomiast przypadki, w których przewodniczący rady jest zobowiązany uwzględnić wniosek innego podmiotu i wprowadzić do porządku obrad sprawę dotyczącą rozpatrzenia projektu uchwały w ramach sesji zwykłej, zostały określone w art. 20 ust. 5 i 6 ustawy *o samorządzie gminnym*. Zgodnie z tym przepisem, **jeżeli zostaną spełnione łącznie poniżej wymienione warunki, przewodniczący rady gminy ma obowiązek wprowadzić dany punkt do porządku obrad**. Warunki te są następujące:

- 1) **wniosek o wprowadzenie projektu składa uprawniony podmiot**, tj. wójt (art. 20 ust. 5 ustawy *o samorządzie gminnym*) lub klub radnych (art. 20 ust. 6 ustawy *o samorządzie gminnym*);
- 2) **sprawa dotyczy przygotowanego już projektu uchwały**,
- 3) **wniosek o umieszczenie punktu w porządku obrad wpłynął co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady**.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1a ustawy *o samorządzie gminnym* **rada może wprowadzić zmiany w porządku obrad** bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Zmiana taka może zostać wprowadzona w każdym czasie trwania sesji. Przy czym, jeżeli zmiana porządku obrad ma polegać na wprowadzeniu nowego punktu, w ramach którego rada gminy miałaby podjąć uchwałę, to wraz z przegłosowaniem zmiany porządku na sesję powinien zostać dostarczony projekt takiej uchwały.

W dalszej kolejności wskazać należy, że artykuł 20 ust. 3 ustawy o *samorządzie gminnym* nakłada na przewodniczącego rady obowiązek zwołania sesji rady gminy (tzw. sesji nadzwyczajnej), jeżeli zwróci się z takim wnioskiem wójt lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Porządek obrad sesji nadzwyczajnej nie jest natomiast, jak ma to miejsce w przypadku sesji zwykłej, ustalany przez przewodniczącego rady. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* **podmiot wnioskujący o zwołanie sesji nadzwyczajnej (wójt lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady) ma obowiązek dołączyć do wniosku m.in. porządek obrad sesji.** W takim przypadku przewodniczący rady gminy nie ma kompetencji do ingerowania w przedstawiony przez wnioskodawcę porządek obrad.

Po drugie wskazać należy, że ustawodawca ogranicza możliwość zmiany takiego porządku obrad przez samą radę. Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o *samorządzie gminnym* zmiana porządku obrad przez radę gminy jest możliwa tylko wtedy, jeśli zostaną kumulatywnie spełnione dwa następujące warunki:

- 1) zmiana musi zostać dokonana zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 20 ust. 1a tej ustawy, tj. bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady;
- 2) wyrażenie zgody na taką zmianę przez podmiot, na wniosek którego sesja nadzwyczajna została zwołana.

Z powyższego zatem wynika, że procedura związana z ustalaniem oraz wprowadzeniem zmian porządku obrad jest ściśle sformalizowana i zależna od tego, czy mamy do czynienia z tzw. sesją zwykłą, czy też nadzwyczajną.

Odnosząc się z kolei do drugiego z przedstawionych we wniosku z dnia 15 marca 2021 r. pytań wskazać należy, że budżet jednostki samorządu terytorialnego przyjmowany jest w formie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na okres roku budżetowego, którym jest rok kalendarzowy. Uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym [art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305)]. Elementy uchwały budżetowej zostały określone w art. 212 ustawy o *finansach publicznych*. Zgodnie z ust. 1 pkt 3 ww. przepisu uchwała budżetowa określa kwotę planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z jej przeznaczeniem. Tryb prac nad projektem uchwały budżetowej określany jest w uchwale rady gminy podejmowanej na podstawie art. 234 ustawy o *finansach publicznych*.

Wyłącznie do wójta należy natomiast prawo inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym, a także uchwały o zmianie uchwały budżetowej (art. 233 ustawy o *finansach publicznych*). Kompetencje do zgłaszania zmian w budżecie zostały przyznane organowi wykonawczemu także w ustawie o *samorządzie gminnym*, tj. jej art. 60 ust. 2 pkt 4. Z treści wyżej powołanych przepisów wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przystąpić do zmiany uchwały budżetowej bez inicjatywy organu wykonawczego tej jednostki, przejawiającej się w przygotowaniu projektu zmiany takiej uchwały i skierowaniu takiego projektu pod obrady organu stanowiącego. Zastrzeżenie zaś zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy do wyłącznej prerogatywy wójta oznacza, że żadnemu innemu podmiotowi nie przysługuje w tej sprawie inicjatywa uchwałodawcza.

Z tych względów w przypadku gdy rada gminy lub poszczególni radni zamierzają wprowadzić w uchwale budżetowej zmiany nie objęte tą inicjatywą, muszą na nie uzyskać zgodę organu wykonawczego.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Roman Fandrejewski

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.