



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Poz. 4798

### UCHWAŁA NR 13.226.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 maja 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 602/XLIII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie utworzenia Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych w Gminie Radzymin i ustalenia zasad wydatkowania środków funduszu**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr 602/XLIII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie utworzenia Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych w Gminie Radzymin i ustalenia zasad wydatkowania środków funduszu, z powodu braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Radzymin skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 kwietnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 602/XLIII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie utworzenia Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych w Gminie Radzymin i ustalenia zasad wydatkowania środków funduszu.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje:**

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Miejska w Radzyminie wskazała art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej kompetencji rady należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Radzyminie postanowiła, cyt. „Tworzy się Fundusz Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych w Gminie Radzymin, którego celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców jednostek pomocniczych gminy”. W § 2 badanej uchwały Rada Miejska w Radzyminie wskazała, cyt. „Ustala się Zasady wydatkowania środków w ramach Funduszu wsparcia rozwoju jednostek pomocniczych w Gminie Radzymin, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały”.

Z treści uregulowań załącznika do badanej uchwały pn. „Zasady wydatkowania środków w ramach Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych w Gminie Radzymin” wynika, że Rada Miejska w Radzyminie postanowiła wyodrębnić środki budżetowe na utworzony Fundusz, tj. przeznaczyć część budżetu na potrzeby finansowe Funduszu oraz ująć je w odrębnym załączniku.

W ocenie Kolegium Izby brak podstaw prawnych do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru zauważa, że z art. 211 ustawy o finansach publicznych wywieść należy, iż budżet jednostki samorządu terytorialnego powinien być ujmowany w jednym całościowym dokumencie, uwzględniającym całokształt dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów publicznych. Zasada ta neguje możliwość ustalania budżetów dodatkowych, autonomicznych, czy funduszy specjalnego przeznaczenia. Wskazać również należy, że zgodnie z art. 42 ustawy o finansach publicznych, który określa m.in. zasadę niefunduszowania, sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy (ust. 1), a środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej (ust. 2). Wyjątki od zasady nieprzeznaczania dochodów z poszczególnych tytułów na imiennie określone wydatki wymienia wprost ustawa o finansach publicznych w art. 42 ust. 3 i ust. 4. Nadto, przypadki stanowiące dopuszczalne odrębnymi ustawami wyjątki od zasady jedności, przybierają najczęściej formę funduszy celowych, a zatem zgodnie z legalną definicją, funduszy ustawowo powołanych, których przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, państwowe fundusze celowe są tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Są to wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponują ministrowie wskazani w ustawie tworzącej fundusz albo inne organy wskazane w tej ustawie (art. 29 ust. 4). Jak zaakcentowano powyżej, także sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy, wobec czego procesy związane z gromadzeniem środków publicznych muszą być oparte na podstawach prawnych rangi ustawowej.

W obowiązujących przepisach prawa brak kompetencji dla organu stanowiącego do kreowania funduszy specjalnego przeznaczenia oraz określania zasad wydatkowania środków w ich ramach. Ani zacytowane wyżej przepisy, ani art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym, wskazany w podstawie prawnej badanej uchwały, nie upoważniają Rady Miejskiej w Radzyminie do utworzenia Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych. Dla zastosowania nowych zasad wydatkowania środków (tu w ramach Funduszu) niezbędna jest delegacja ustawowa i takie działania muszą być wprowadzone zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa (w tym prawa materialnego) upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się

naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ..." oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. "Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy".

W ocenie Kolegium Izby żaden przepis ustawy szczególnej nie zawiera regulacji umożliwiającej podjęcie uchwały o utworzeniu Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych, a przywołany przepis art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi samodzielnej podstawy do wyodrębnienia - przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - w budżecie gminy środków tego Funduszu.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**