



**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016, poz.561 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, ul. Targowa 18, 25-520 Kielce

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- | | | |
|---|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> 1. jednostka samorządu terytorialnego | 2. związek międzygminny | 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów |
| 4. związek, stowarzyszenie powiatów | 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne) | 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji) |

Nazwa pełna

Miasto Kielce

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat: Kielce

Gmina: Kielce

Miejscowość: Kielce

Ulica: Rynek

Nr domu: 1

Nr lokalu:

Kod pocztowy: 25-310

Poczta: Kielce

**B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH
PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA**

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Art. 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022r. poz.1634)

**C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW
FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH
I PYTANIA (PYTAŃ))**

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)


Aktualnie, w budżecie Miasta Kielce na 2023 rok zaplanowano deficyt, pokryty m.in. przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych. Mając jednak na względzie aktualną sytuację rynkową oraz dążenie do jak najkorzystniejszej formy pozyskania środków dla gminy, planowana jest zmiana w zakresie rodzaju instrumentu dłużnego z obligacji na pożyczkę bankową.

W z związku z powyższym, dokonana zostanie zmiana uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2023rok polegająca na zastąpieniu przychodów z tytułu emisji obligacji na rzecz zaciągnięcia pożyczki bankowej. Uprawnienie Prezydenta do zaciągnięcia zobowiązań nie ulegnie zmianie.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej
Mając na względzie opisany stan faktyczny oraz obowiązujący stan prawny, czy konieczne jest podjęcie przez Radę Miasta w Kielcach odrębnej uchwały w sprawie zaciągnięcia pożyczki.

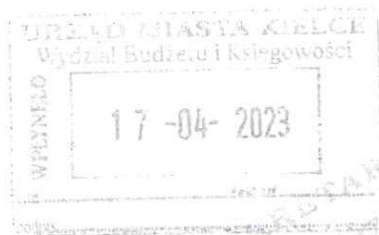
D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.
Opinia prawna wskazuje na brak konieczności uzyskania dodatkowej uchwały w sprawie zaciągnięcia pożyczki, jeżeli upoważnienie takie wynika z uchwały budżetowej.
Opinia prawna w załączeniu.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
17.04.2023		

P. E. Samczyńska
2023-04-17

E-sod: 6415/2023



Kielce, dnia 17 kwietnia 2023 roku

**Dyrektor Wydziału Budżetu i Księgowości
Urzędu Miasta Kielce
Ewa Wypych
w/m**

OPINIA PRAWNA

W odpowiedzi na pismo znak BK.I-3052.16.2023 w sprawie wydania opinii prawnej dotyczącej konieczności podjęcia przez Radę Miasta Kielce odrębnej uchwały w sprawie zaciągnięcia pożyczki, niniejszym wyjaśniam, jak niżej:

W myśl art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej u.f.p.) w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd m.in. do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90.

Natomiast zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40., dalej SamGminU) do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

W przypadku jednostki samorządu terytorialnego jaką jest np. gmina wskazać należy, że do wyłącznej kompetencji rady gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z 8.03.1990 r. o SamGminU należy podejmowanie uchwał w sprawie zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek. Uchwała ta nie stanowi jednak samoistnej podstawy do zaciągania przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytu czy pożyczki bowiem zobowiązania te muszą mieć umocowanie w uchwale budżetowej stanowiącej podstawę prowadzenia gospodarki finansowej w danym roku budżetowym, w limitach zobowiązań

planowanych do zaciągnięcia jak i planowanych przychodach z tytułu kredytów i pożyczek. Uchwała budżetowa jest aktem normatywnym, stanowiącym - stosownie do dyspozycji art. 211 ust. 4 u.f.p. podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym. Kredyty i pożyczki długoterminowe zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią - zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d u.f.p. - przychody budżetów i podlegają zaliczeniu do budżetu jednostki, stanowiącego część składową uchwały budżetowej. Podjęcie uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu lub pożyczki we wskazanej w tej uchwale wysokości zawsze uwarunkowane powinno być tym, czy w budżecie jednostki zaplanowane zostały w odpowiedniej wysokości przychody budżetowe z tytułu kredytu lub pożyczki, stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 1 u.f.p. Zgodnie z jego treścią, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 i art. 90 u.f.p., nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu wskazać należy, iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w uchwale z dnia 28 kwietnia 2017 roku nr 0102-206/17 wskazało, iż stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c SamGminU do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów.

W następstwie powyższego, zdaniem Kolegium RIO, uchwała rady gminy nie może stanowić samoistnej podstawy do zaciągnięcia pożyczki bądź kredytu, gdyż zobowiązania te muszą mieć umocowanie w uchwale budżetowej, która stanowi podstawę prowadzenia gospodarki finansowej w danym roku budżetowym, w limitach zobowiązań planowanych do zaciągnięcia jak i planowanych przychodach z tytułu kredytów i pożyczek.

Analogiczne stanowisko zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w uchwale z dnia 29 czerwca 2016 roku nr 12/225/2016. W uzasadnieniu kolegium wskazało, iż do wyłącznej kompetencji Rady Gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c) SamGminU należy podejmowanie uchwał w sprawie zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek.

Uchwała ta nie stanowi jednak samoistnej podstawy do zaciągania przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytu czy pożyczki bowiem zobowiązania te muszą mieć umocowanie w uchwale budżetowej stanowiącej podstawę prowadzenia gospodarki finansowej w danym roku budżetowym, w limitach zobowiązań planowanych do zaciągnięcia jak i planowanych przychodach z tytułu kredytów i pożyczek.

Natomiast w uchwale Nr 0102-321/22 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z 20 października 2022 roku wskazało, że przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c SamGminU nie stanowią podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody do zaciągnięcia długoterminowej pożyczki. Jak zaznaczono, brak jest jakiegokolwiek upoważnienia prawnego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c SamGminU do podjęcia przedmiotowej uchwały. Rada gminy podejmując przedmiotową uchwałę, działała bez umocowania prawnego, naruszając nie tylko wskazany powyżej przepis SamGminU, ale jednocześnie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy

wyznaczające kompetencje lub zadania. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno jedynie to, na co zezwalają ustawy, mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działania w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności. Ponadto regionalna izba obrachunkowa wskazała, że w uchwale rady gminy w sprawie zmian w budżecie gminy określono kwoty limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. W uchwale tej upoważniono wójta do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych. Zdaniem regionalnej izby obrachunkowej wskazane w uchwale w sprawie zmiany budżetu limity oraz upoważnienia stanowią właściwą i jedyną podstawę do dalszych prac organu wykonawczego mających na celu zaciągnięcie zobowiązania.

Dalej zaznaczono, że zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11.2.1998 r., II SA/Wr 1459/97).

Również Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach w piśmie z dnia 15 marca 2019 roku nr WI.44.11.2019, skierowanym do Wójta Gminy Smykowa uznała, że niepotrzebna jest uprzednia uchwała rady w sprawie zaciągnięcia pożyczki. Oparła swoje twierdzenie na następującym stanie faktycznym. Rada Gminy Smyków Uchwałą nr 18/IV/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. uchwaliła budżet Gminy Smyków na 2019 rok. W podstawie prawnej podjętej Uchwały wskazano m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c SamGminU oraz art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych. W § 10 Uchwały ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu. Jednocześnie Rada Gminy upoważniła Wójta do zaciągania kredytów i pożyczek do kwot wynikających z tych limitów. Na podstawie wskazanych wyżej przepisów wskazanych w podstawie prawnej podjętej uchwały budżetowej oraz zapisów zawartych w treści tejże uchwały w związku z podjętą uchwałą nr 28N/2019 Rady Gminy z dnia 28 lutego 2019 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na 2019 rok w zakresie zabezpieczenia środków na zadanie inwestycyjne wskazane we wniosku o udzielenie wyjaśnienia, należy stwierdzić, że nie jest wymagane podjęcie odrębnej uchwały Rady Gminy w sprawie zaciągnięcia pożyczki. Ustawa o finansach publicznych zezwala gminom w art. 89 na zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emisję papierów wartościowych m.in. na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej gminy

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, iż co do zasady podstawą do zaciągania zobowiązań jest uchwała budżetowa zawierająca upoważnienie Prezydenta do zaciągnięcia zobowiązania w określonej wysokości.

W związku z powyższym, w ocenie opiniującego, nie ma konieczności uzyskania dodatkowej uchwały w sprawie zaciągnięcia pożyczki, jeżeli upoważnienie takie wynika z uchwały budżetowej.

RADCA PRAWNY

Hubert Stachera
KL-957