

OPINIA NR 3/2013
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 2013-01-30



w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na corocznym zabezpieczeniu środków finansowych w budżecie miasta Krakowa w wysokości 0,3 % całości budżetu na rozwój infrastruktury rowerowej na terenie gminy miejskiej Kraków – druk nr 1124.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (tekst jednolity z 2005 r. Dz. Urz. Województwa Małopolskiego Nr 256 poz. 1804 z późn. zm.) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na corocznym zabezpieczeniu środków finansowych w budżecie miasta Krakowa w wysokości 0,3 % całości budżetu na rozwój infrastruktury rowerowej na terenie gminy miejskiej Kraków, wniesiony przez Grupę Radnych Miasta Krakowa – druk nr 1124.

UZASADNIENIE

Przepisem kompetencyjnym, przyznającym organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego wyłączone prawo inicjatywy uchwałodawczej w zakresie przygotowania: projektu uchwały budżetowej, projektu uchwały o prowizorium budżetowym, projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, jest art. 233 ustawy z dnia 27 maja 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.). Uzasadnieniem dla ustawowego gwarantowania wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organowi wykonawczemu w zakresie projektu uchwały budżetowej oraz jej zmian jest pozycja prawna tego organu i jego odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonanie budżetu jednostki.

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają zakresu tej wyłączności. Kwestia podziału kompetencji w zakresie ustalania kształtu budżetu ma natomiast swoje bogate orzecznictwo administracyjne i sądowoadministracyjne, ustalające treść wyłączności kompetencji organu zarządzającego jednostką samorządu terytorialnego w ujęciu negatywnym, tzn. określającym, w jakim zakresie inne organy i podmioty nie mogą ingerować w kompetencje zastrzeżone w art. 233 ustawy o finansach publicznych.

Najważniejsze z tych orzeczeń to:

„Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (analogicznie wójtowi), który nie powinien przy jego przygotowaniu kierować się wskazówkami, sugestiami czy opiniami rady i ma w tym względzie wyłączność inicjatywy” (uchw. Kolegium RIO w Zielonej Górze Nr 261/2010 z 28.7.2010 r., LexPolonica Nr 2394384).

„Sporządzenie projektu uchwały budżetowej, czyli opracowanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu gminy, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały - zgodnie

z art. 233 i 238 ust. 1 FinPublU z 2009 r. - jest wyłączną kompetencją organu wykonawczego. Dlatego organ stanowiący nie może w tym zakresie oddziaływać na organ wykonawczy w sposób wiążący, przez wydawanie wskazówek czy zaleceń dotyczących zarówno zadań, jak i wielkości środków, jakie powinny być ujęte w budżecie na realizację tych zadań. Uchwała zobowiązująca organ wykonawczy do zamieszczenia w budżecie wydatków na określony cel jest dotknięta wadą istotnego naruszenia prawa, jako podjęta bez podstawy prawnej" (uchw. Kolegium RIO we Wrocławiu Nr 30/2011 z 2.3.2011 r., Legalis).

„Jedynie Wójt Gminy występuje z inicjatywą w sprawie projektu uchwały budżetowej, dlatego Komisja Rady Gminy nie może skutecznie wpływać na projekt uchwały" (uchw. Kolegium RIO w Kielcach Nr 9/2010 z 24.2.2010 r., Legalis).

"Rada Powiatu nie posiada żadnych kompetencji dotyczących nie tylko opracowania projektu uchwały budżetowej, ale także nie może zobowiązać zarządu do przygotowania projektu uchwały zmieniającej budżet (wystąpić z inicjatywą zmiany). Rada powiatu nie może oddziaływać na organ wykonawczy wiążąco, ograniczając jego kompetencje ustawowe w przedmiotowym zakresie - przez wydawanie zaleceń (ustalanie kierunków działań). Zastrzeżenie wyłącznej kompetencji organu wykonawczego oznacza, że w wykonywaniu swojego zadania zarząd powiatu jest samodzielny i nie podlega wpływom innych organów" (uchw. Kolegium RIO we Wrocławiu Nr 25/2010 z 31.3.2010 r., Legalis).

„Organ wykonawczy nie może przekazać ani zlecić prac związanych z opracowaniem projektu budżetu innemu podmiotowi, zadanie to musi wykonać samodzielnie i na nim spoczywa odpowiedzialność za realizację tego zadania. Na tym etapie procedury budżetowej organ stanowiący nie może oddziaływać na organ wykonawczy wiążąco, poprzez wydawanie wskazówek lub zaleceń do projektu budżetu" (uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2007 r., 44/07, OwSS 2007, nr 3, poz. 65, LEX nr 276673).

Podsumowując, Rada Miasta Krakowa nie może w uchwałach kierunkowych ingerować w wyłączne kompetencje Prezydenta Miasta Krakowa jako organu wykonawczego w zakresie opracowywania projektu budżetu, ustalając obowiązek gwarantowania środków finansowych na określone cele w budżecie Miasta Krakowa na dany rok.

Dodatkowo informuję, że rozumiejąc i akceptując znaczenie komunikacji rowerowej wskazać należy, iż nie stanowi ona jedynej i dominującej aktualnie w Krakowie formy przemieszczania się ludzi i towarów. Mając niniejsze na względzie, w ramach działań inwestycyjnych Gminy Miejskiej Kraków stawia się na rozwiązania pozwalające na stopniowy, koherentny rozwój infrastrukturalny całego miejskiego układu komunikacyjnego. Wszelkie środki transportu miejskiego, zatem autobus, tramwaj, samochód, rower itp. muszą mieć możliwość płynnego poruszania się po mieście w zakresie niezbędnym do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb poszczególnych grup użytkowników. Przyjęcie przy tym uprzywilejowania jednego z rodzajów infrastruktury w zakresie działań inwestycyjnych może doprowadzić do zachwiania aktualnej równowagi polityki inwestycyjnej Krakowa, która opiera się na dążeniu do zaspokojenia nie tylko aktualnych, ale i mających wystąpić w przyszłości potrzeb mieszkańców.

Określenie stałej części budżetu miasta Krakowa na wydatki związane z rozwojem jednego z rodzajów infrastruktury komunikacyjnej, wiązałoby się również z problemami natury praktycznej. Rozwiązania komunikacyjne dla rowerów są wprowadzane w szczególności przy dużych inwestycjach, obejmujących przebudowę lub remont całego układu drogowego danego rejonu lub jego zintegrowanej części. Za tego rodzaju sposobem działania przemawiają względy ekonomiczne i uwarunkowania długoterminowego planowania inwestycyjnego. Przyjęcie rozwiązań zamieszczonych w uchwale mogłoby prowadzić do sytuacji zastrzeżenia w budżecie miasta Krakowa środków na rozwój infrastruktury rowerowej, przy braku kwot niezbędnych na przebudowę lub modernizację obiektów powiązanych, takich jak chodniki lub drogi. Jednocześnie, sztywne określenie

środków na dany rodzaj inwestycji w perspektywie wielu kolejnych uchwał budżetowych prowadziłoby do pozbawienia planu wydatków zawartych w niniejszych aktach elastyczności, a tym samym możliwości dostosowania kształtu działań inwestycyjnych do uwarunkowań danego roku i aktualnych potrzeb społecznych. Kolejne zadania obejmujące przebudowę i budowę określonych elementów infrastruktury komunikacyjnej są wzajemnie ze sobą powiązane, zatem dopiero wykonanie jednego działania pozwala na podjęcie kolejnego. Tym samym sztywne zapisanie zakresu środków przeznaczanych na infrastrukturę rowerową mogłaby doprowadzić do zakłócenia gminnego cyklu inwestycyjnego w niniejszym zakresie. Ponadto, istnieje ryzyko sytuacji, w której wystąpi brak środków finansowych na utrzymanie już istniejących obiektów, przy jednoczesnym przeznaczaniu określonych funduszy na inwestycje w zakresie obsługi ruchu rowerowego. Zaistnienie opisanych uwarunkowań byłoby szczególnie dotkliwe w przypadku braku możliwości podjęcia nieprzewidzianych działań interwencyjnych, ukierunkowanych na usunięcie zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Niemniej istotnym jest obowiązywanie w ramach gminnego porządku normatywnego uchwały Nr CIX/1493/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 września 2010 r. w sprawie przyjęcia „Programu Inwestycji – Studium Podstawowych Tras Rowerowych”, która określa poszczególne zadania, systematycznie realizowane w ramach środków finansowych, jakie w danym roku mogą być przeznaczone w Gminie Miejskiej Kraków na cel rozwoju infrastruktury rowerowej. Tym samym istotne są określone zadania, jakie w danym roku mogą być realizowane, nie zaś sama kwota środków finansowych, która ściśle określona w zakresie kolejnych uchwał budżetowych, może jedynie stanowić źródło komplikacji.

Mając na względzie powyższe, postanowienia zawarte w projekcie mogą godzić w zasadę zrównoważonego rozwoju infrastruktury komunikacyjnej Krakowa, a także powodować powstanie wielu komplikacji w zakresie poszczególnych działań inwestycyjnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na występującą sprzeczność przedmiotowego projektu z zapisami Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Nr VIII/63/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2011 – 2033 (z późn. zm.).

PREZIDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

30 STY 2013