

Uchwała Nr 19/1122/2017

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 września 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIV/221/17 Rady Miasta i Gminy Dolsk z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie zapewnienia poprawy jakości drogi powiatowej nr 4073P w porozumieniu z powiatem śremskim, z powodu jej sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę doręczoną tut. Izbie w dniu 8 września 2017 r., Rada Miasta i Gminy Dolsk podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa zawiadomiła przedstawicieli Jednostki o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXIV/221/17 Rady Miasta i Gminy Dolsk z dnia 30 sierpnia 2017 r., wyznaczając termin badania na dzień 27 września 2017 r. Jednocześnie wezwano Jednostkę do przedłożenia uwierzytelnionych kserokopii: protokołu z posiedzenia Rady na sesji w dniu 30 sierpnia 2017 r., projektu przedmiotowej uchwały wraz z uzasadnieniem i opinią radcy prawnego, a w przypadku ich braku wyjaśnienie przyczyn takiego stanu rzeczy.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Uchwała została podjęta w sprawie „zapewnienia poprawy jakości drogi powiatowej nr 4073P w porozumieniu z powiatem śremskim” (tytuł uchwały). W § 1 ust. 1 uchwały zapisano, że Rada wskazuje, że należy zapewnić w budżecie Gminy na 2018 r. niezbędne środki finansowe z przeznaczeniem na remont drogi powiatowej nr 4073P na odcinku od granicy z gminą Śrem przez Mępin, Lubiátówko w kierunku Dolska w porozumieniu z powiatem śremskim. Następnie, w § 1 ust. 2 postanowiono, że Rada wyrazi zgodę na przystąpienie, w ramach porozumienia

o partnerstwie z powiatem śremskim, do projektu inwestycyjnego polegającego na remoncie drogi powiatowej nr 4073P (na wskazanym wyżej odcinku). Uchwała nie określa wysokości środków, jakie mają być zapewnione w budżecie 2018 r. na ww. zadanie. Do uchwały nie zostało załączone uzasadnienie.

Przekazując badaną uchwałę do organu nadzoru Zastępca Burmistrza (działając z up. Burmistrza) i Skarbnik Gminy wskazały na okoliczności podjęcia uchwały oraz skutki finansowe jej podjęcia.

W dniu 21 września br. przekazano tut. Izbie (bez pisma przewodniego):

- uwierzytelnioną kserokopię uchwały Nr XXXIV/221/17 Rady Miasta i Gminy Dolsk,
- uwierzytelnioną kserokopię uzasadnienia do projektu przedmiotowej uchwały (pod uzasadnieniem podpisy 9 radnych),
- pismo adwokata Marcina Kropidłowskiego z dnia 20 września 2017 r. (sprawującego obsługę prawną w Jednostce) kierowane do Burmistrza MiG Dolsk odnoszące się do zawiadomienia Izby o wszczęciu postępowania nadzorczego do uchwały Nr XXXIV/221/17 Rady Miasta i Gminy Dolsk.

W ww. piśmie przedstawiony został przebieg konsultacji w sprawie projektu przedmiotowej uchwały, skutkiem których wypracowany został projekt uchwały odpowiadający treści uchwały podjętej. Zdaniem piszącego wynika z niej, że:

- „1) jest to uchwała „w sprawie zapewnienia poprawy jakości drogi powiatowej nr 4073P w porozumieniu z powiatem śremskim”, a nie „w sprawie przyjęcia zobowiązania do finansowania w 2018 roku remontu drogi nr 4073P w ramach porozumienia o partnerstwie z powiatem śremskim”,
- 2) w § 1 ust. 1 Rada Miasta i Gminy Dolsk wskazała na potrzebę poprawy jakości w/w drogi powiatowej i w związku z tym również potrzebę zapewnienia na ten cel środków w budżecie Gminy Dolsk w roku 2018, nie konkretyzując kwoty, która miałaby zostać na ten cel zaplanowana, a nie – jak wcześniej – zobowiązała Burmistrza Miasta i Gminy Dolsk do zaplanowania w budżecie na ten cel kwoty 1.200.000,00 zł,
- 3) w § 1 ust. 2 Rada Miasta i Gminy Dolsk wyraziła wolę zawarcia w przyszłości stosownego porozumienia z powiatem śremskim, ale zgody w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały nie wyraziła.”.

W ocenie piszącego „uchwała o takiej treści ma wyłącznie intencyjny charakter, a więc jest uchwałą podjętą w sferze wewnętrznej działania organów gminy, nie nakazując Burmistrzowi podejmowania określonych działań, a jedynie wyrażająca w przedmiotowej kwestii stanowisko Rady Miasta i Gminy Dolsk. W związku z tym podstawę prawną do podjęcia takiej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.”.

W uzasadnieniu do projektu uchwały zapisano, co następuje: „Grupa radnych Rady Miasta i Gminy Dolsk wystąpiła z wnioskiem o podjęcie uchwały zobowiązującej Burmistrza Miasta i Gminy Dolsk do zaplanowania środków finansowych w budżecie na 2018 rok z przeznaczeniem na remont drogi 4073P od granicy z Gminą Śrem przez Mępin, Lubiatowo, Lubiatówko w kierunku Dolska. Droga jest w bardzo złym stanie i konieczny jest do wykonania remont poprzez położenie nakładki asfaltowej. Środki należy zaplanować w ramach dochodów Gminy Dolsk bez zaciągania dodatkowych kredytów. Remont drogi może zostać przeprowadzony w ramach porozumienia o partnerstwie z powiatem śremskim. Szczegóły porozumienia zostaną określone w odrębnej uchwale.”.

W dniu 26 września 2017 r. wpłynęła do tutejszej Izby (za pismem przewodnim datowanym na dzień 22.09.2017 r.) uwierzytelniona kserokopia protokołu z posiedzenia Rady na sesji w dniu 30 sierpnia 2017 r. Wynika z niego m.in., co następuje:

Radny J.K., w części dot. przedstawienia porządku obrad, złożył wniosek o poszerzenie porządku obrad w punkcie 6 „Rozpatrzenie projektów uchwał” o projekt uchwały w sprawie zapewnienia poprawy jakości drogi powiatowej nr 4073P w porozumieniu z powiatem śremskim. Wniosek został poddany pod głosowanie i przyjęty stosunkiem głosów: 11 „za”, 1 „przeciw”, 2 „wstrzymujące”. Przed poddaniem wniosku pod głosowanie Radny J.W. zaapelował, aby zgłoszona propozycja została rozszerzona o wskazanie źródeł finansowania przedmiotowego zadania.

W części debaty nad zgłoszonym projektem (pkt 6k porządku obrad), po odczytaniu projektu uchwały wraz z uzasadnieniem (przez zgłaszającego projekt) głos zabierali: Przewodnicząca Rady, poszczególni Radni, Burmistrz, Skarbnik Gminy (vide str. 14-17 protokołu).

Wskazywano m.in. na zły stan drogi, przypominając jednocześnie postanowienia Komisji Inwestycji i Spraw Gospodarczych o wydatkowaniu środków w kolejności zaplanowanej, bez dodawania nowych inwestycji. Burmistrz przypomniał, że w 2016 r. nie było przyzwolenia Rady na remont drogi z uwagi na sytuację finansową Jednostki. W tym czasie prowadzone były negocjacje z bankiem dot. warunków wykupu obligacji. Zadał pytanie czy sytuacja finansowa Gminy uległa zmianie?.

Podczas debaty zwrócono uwagę Burmistrzowi, że nie są prowadzone negocjacje ze Starostą Śremskim odnośnie rozliczania inwestycji. Dyskutowano w kwestii możliwych do dyspozycji środków finansowych (111 tys. zł – wolne środki, ok. 70 tys. zł. – zwrot wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w 2016 r., 350 tys. zł – zwiększenie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości). Wskazywano także na trudną sytuację finansową Gminy.

Projekt uchwały został poddany pod głosowanie. Uchwała została podjęta 8 głosami „za”, przy 3 głosach „wstrzymujących” i 3 głosach „przeciwnych”.

Z pisemnych informacji uzyskanych (na wezwanie Izby) z Powiatu Śremskiego (pismo Starosty Powiatu z dnia 18.09.2017 r., znak: FN 3020.1.2017.2) wynika, że „*aktualnie zadanie polegające na poprawie jakości drogi nr 4073P nie jest brane pod uwagę do realizacji w roku 2018. Jest jednak prawdopodobne, że z uwagi na zły stan techniczny drogi jej część będzie modernizowana.*”. Jednocześnie Starosta poinformował, że „*w kwestii partycypowania Gminy Dolsk w kosztach realizacji przedmiotowego zadania Powiat nie posiada informacji, że Gmina przystąpi do jego współfinansowania.*”.

W ocenie Kolegium uchwała narusza obowiązujący porządek prawny.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Badana uchwała nie reguluje materii, o której mowa we wskazanym przepisie prawa.

Cytowany przepis niewątpliwie zawiera kompetencję rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawach należących do właściwości tego organu. Podejmowanie uchwał w tym przedmiocie należy do aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne, wskazówki, zalecenia dla tego organu. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta.

Kolegium Izby zauważa, że w normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań, czy też załatwienie określonej sprawy.

W ocenie Kolegium treść § 1 ust. 1 uchwały przeczy tezie, że uchwała ma jedynie intencyjny charakter i w związku z tym podstawę prawną do jej podjęcia stanowi art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada bowiem postanowiła, że „*należy zapewnić w budżecie Gminy Dolsk na rok 2018 niezbędne środki finansowe z przeznaczeniem na remont drogi powiatowej nr 4073P (...)*”. Zwrot „należy zapewnić” rozumiany być musi jako nakaz (polecenie), a nie stanowisko rady w sprawie (do czego zresztą omawiany przepis prawa też jej nie upoważnia), czy też jako określenie kierunków działania organu wykonawczego.

Rada nakazała organowi wykonawczemu takie działanie, które w konsekwencji doprowadzi do przyjęcia zobowiązania do współfinansowania w 2018 r. remontu drogi powiatowej nr 4073P. To, że nie doszło do wskazania w uchwale kwoty zobowiązania nie przesądza o tym, że uchwała ma jedynie intencyjny charakter. Stanowi natomiast wadę tej uchwały. Decydując o obciążeniach budżetu na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego należy określić ich wysokość, a nie posługiwać się pojęciem „niezbędne środki”. Wymóg ten jest niezależny od formy wsparcia (vide

np.: art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453), art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.)).

Należy podkreślić, że również w przekonaniu Radnych (podpisanych pod uzasadnieniem projektu uchwały) uchwała miała obligować Burmistrza do zapewnienia w budżecie 2018 r. środków na remont przedmiotowej drogi. Dodatkowo projektodawcy wskazali, że źródłem finansowania wydatku mają być dochody Gminy, a nie kredyty. Rada jedynie niejednoznacznie wypowiedziała się w kwestii formy realizacji przyjętego zadania (bowiem w tytule uchwały jest mowa o porozumieniu, a w § 1 ust. 2 uchwały o możliwości przystąpienia do projektu w ramach porozumienia o partnerstwie). Pozostawiła zatem tą kwestię otwartą.

Nie bez znaczenia dla sprawy jest również to, że uchwała (o czym mowa wyżej) obliguje Burmistrza do zapewnienia w budżecie 2018 r. środków finansowych na zadania powiatu. Kolegium Izby wskazuje, że jeżeli dana jednostka samorządu terytorialnego zamierza wesprzeć inną jednostkę samorządu terytorialnego w realizacji jej zadań, to oczywiste jest, że musi istnieć zapotrzebowanie ze strony podmiotu, do którego kierowane jest wsparcie. Prowadzone postępowanie nie wykazało, aby w danym czasie (na etapie przygotowywania projektu uchwały i jej podejmowania) władze Powiatu przedstawiły Burmistrzowi i Radzie sprecyzowane jednoznaczne wnioski w tym zakresie, wykazując realną potrzebę uzyskania od Gminy Dolsk środków na dofinansowanie zadania pn. „Remont drogi powiatowej nr 4073P na odcinku od granicy z gmina Śrem przez Mełpin, Lubiatówko w kierunku Dolska”. Co więcej, z pisma Starosty wynika, że zadanie takie nie jest przewidziane do realizacji w 2018 r.

Kolegium Izby wskazuje również, że procedowanie nad uchwałą odbyło się z naruszeniem art. 58 ust. 3 Statutu Gminy Dolsk, według którego projekt uchwały powinien zostać przedłożony Radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji. Uzasadnienie do projektu uchwały nie wskazywało skutków finansowych, jakie spowoduje realizacja uchwały. Podczas debaty na sesji Rady nad projektem przedmiotowej uchwały również nie było mowy o skutkach jej podjęcia.

Kolegium Izby wiedzę w tym zakresie wywodzi z pisma przekazującego uchwałę do organu nadzoru, jak również z pisma mec. M. Kropidłowskiego z dnia 20 września 2017 r. Wynika z nich, że udział Gminy w realizacji zadania szacowany był na 1.200.000,- zł.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przy sposobności należy również przypomnieć, że sytuacja finansowa Gminy Dolsk jest trudna, mimo że wykonanie budżetu za I półrocze 2017 roku jest w zasadzie zadawalające. Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wynika, że Jednostka posiada znaczne obciążenia finansowe związane ze spłatą zadłużenia, a w latach 2018-2020 (po zastosowaniu ustawowych

wyłączeń ze wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych) istnieją niewielkie różnice pomiędzy wskaźnikiem „dozwolonym” a „planowanym”, i tak: w 2018 – 0,83, w 2019 r. – 0,78, w 2020 r. – 0,53 punktu procentowego. Decydując się na kolejne obciążania budżetu, w szczególności lat przyszłych, należy zachować szczególną ostrożność. Wszelkie „decyzje” w tym zakresie winny być poprzedzone wnikliwą analizą finansową. W sytuacji Jednostki nawet niewielkie odstępstwa od przyjętych założeń (np.: na minus w realizacji dochodów, na plus w zakresie wydatków bieżących - w celu zapewnienia realizacji obowiązkowych zadań) mogą doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jednostka - z uwagi na zastosowane wyłączenia – powinna też mieć na względzie przepis art. 243 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego w przypadku gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie zostaną przekazane albo po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, Jednostka nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji z art. 243 ust 1 ustawy, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
z up. M. Wróblewska
Crażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.