

UCHWAŁA Nr 0102-322/17
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 18 sierpnia 2017 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXXIV.341.17 Rady Miasta Ełku z dnia 20 lipca 2017 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ełku na lata 2017-2027

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych /tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 561/ oraz art. 91 ust. 1 i 3 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm./

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność Załącznika Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć realizowanych w latach 2017-2022” do uchwały Nr XXXIV.341.17 Rady Miasta Ełku z dnia 20 lipca 2017 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ełku na lata 2017-2027 w części dotyczącej pozycji 1.3.1.5, 1.3.1.6, 1.3.2.9 i 1.3.2.14.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Ełku na sesji w dniu 20 lipca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV.341.17 w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ełku na lata 2017-2027.

W dniu 20 lipca 2017 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 25 lipca 2017 r. zawiadomiono Miasto Ełk, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 4 sierpnia 2017 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel Miasta Ełku.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniach 4 i 18 sierpnia 2017 r., stwierdziło, co następuje:

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ww. ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Podstawą do podjęcia badanej uchwały był art. 226, art. 227, art. 228, art. 230 ust. 6 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych /Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm./ oraz art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miasta Ełku dokonała zmian w Załączniku nr 2 „Wykaz przedsięwzięć realizowanych w latach 2017-2022” ujmując dotację celową:

1. pod pozycją 1.3.1.5 dla Ełckiego Centrum Kultury w Ełku na wkład własny do projektu: „Obejmij muzykę” – dział 921 rozdział 92113 § 6220 wskazując okres realizacji w latach 2017-2018, łączne nakłady finansowe 17.160,00 zł, limit 2017 - 0,00 zł, limit 2018 - 17.160,00 zł.

2. pod pozycją 1.3.1.6 na wkład własny do projektu: „Nowocześni seniorzy-współpraca na rzecz aktywnej dojrzałości” realizowanego przez Ełckiego Centrum Kultury w Ełku – dział 921 rozdział 92113 § 6220 wskazując okres realizacji w latach 2017-2018, łączne nakłady finansowe 12.210,00 zł, limit 2017 - 0,00 zł, limit 2018 - 12.210,00 zł.

3. pod pozycją 1.3.2.9 dla Ełckiego Centrum Kultury w Ełku na wkład własny do projekt: „Przekrocz granice-współpraca na rzecz włączenia społecznego” – dział 921 rozdział 92113 § 6220 wskazując okres realizacji w latach 2017-2018, łączne nakłady finansowe 2.532.412,00 zł, limit 2017 - 1.413.936,00 zł, limit 2018 – 1.118.476,00 zł.

4. pod pozycją 1.3.2.14 na wkład własny do projektu: „Nowocześni seniorzy-współpraca na rzecz aktywnej dojrzałości” realizowanego przez Ełckie Centrum Kultury w Ełku – dział 921 rozdział 92113 § 6220 wskazując okres realizacji w latach 2017-2018, łączne nakłady finansowe 4.950,00 zł, limit 2017 - 0,00 zł, limit 2018 - 4.950,00 zł.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach, limit zobowiązań. Przez przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy oraz umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym /art. 226 ust.4/.

Natomiast stosownie do art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

W konkluzji powyższego Kolegium Izby stwierdziło, iż Rada Gminy Ełku nie ma podstaw prawnych do ujmowania dotacji celowych w załączniku do WPF będącego wykazem przedsięwzięć. Definicja przedsięwzięć wieloletnich zawarta w art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, które powinny być w załączniku tym ujmowane, tworzy katalog zamknięty tzw. numerus clausus co oznacza, że wszystkie elementy tego katalogu są wymienione. Dotacja celowa stanowczo nie zawiera się we wskazanym katalogu przedsięwzięć i nie powinna być ujmowana w załączniku do uchwały w sprawie WPF. Ich wyodrębnienie w sposób istotny narusza art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, istotą dotacji celowej jest jej roczny charakter, przejawiający się przede wszystkim w możliwość jej wykorzystania do końca danego roku budżetowego, chyba że niewykorzystana część zostanie umieszczona w wykazie wydatków niewygasających w formie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 251 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych). Rada Gminy Ełku pod pozycją 1.3.2.9 ujęła dotacje celowe dla Ełckiego Centrum Kultury w Ełku na wkład własny do projekt: „Przekroczyć granice-współpraca na rzecz włączenia społecznego” wskazując okres realizacji na lata 2017-2018 oraz limit na 2017 r. - 1.413.936,00 zł i na 2018 r. limit - 1.118.476,00 zł.

Art. 211 ust. 1, 2 i 4 ustawy o finansach publicznych stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy a podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.

Przepis art. 211 cytowanej ustawy zawiera definicję budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określa formę jego uchwalania i ramy czasowe obowiązywania uchwały budżetowej. Podkreśla także rolę uchwały budżetowej jako podstawy gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Z tak sformułowanej definicji wynika jedna z podstawowych zasad budżetowych związana z rocznością budżetu, która przesądza o możliwości wykonywania ujętych w budżecie wydatków tylko w okresie obowiązywania uchwały budżetowej. Co do zasady, prawo dysponowania środkami przewidzianymi w budżecie po tym czasie wygasa.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle przywołanych powyżej przepisów prawa podstawę do przekazania środków w formie dotacji celowej stanowią wydatki określone przez organ stanowiący w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Wydatki te powinny być zaplanowane w budżecie zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t. j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.)

Wobec powyższego, ujęcie dotacji celowej w „Wykazie przedsięwzięć realizowanych w latach 2017-2022” w pozycji 1.3.1.5, 1.3.1.6, 1.3.2.9 i 1.3.2.14, zdaniem Kolegium Izby, w sposób istotny narusza wskazany przepis art. 220 w zw. z art. 211 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały 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 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

