

Protokół Nr 15.2014

z posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w dniu 10 czerwca 2014 roku.

Posiedzeniu Kolegium, które odbyło się w siedzibie RIO w Warszawie, przewodniczył Wiceprezes Pan Jan Rudowski.

W posiedzeniu wzięło udział 21 członków Kolegium.

Obecni byli także Zastępca Naczelnika Wydziału Analiz, Naczelnik Wydziału Kontroli, a ponadto przy rozpatrywaniu uchwały Rady Miejskiej w Brwinowie obecny był p. Michał Folchołc – radca prawny Urzędu Gminy Brwinów.

Listy obecności stanowią **załącznik Nr 1** do protokołu.

Ad. 1. Przyjęcie porządku obrad oraz protokołu Nr 14.2014 z posiedzenia Kolegium w dniu 27 maja 2014 roku;

- ◇ Do proponowanego porządku obrad w sprawach różnych zgłoszono dwa tematy:
 - 1) zmianę stanowiska Kolegium dot. podpisu pod przekazywanymi drogą elektroniczną dokumentami j.s.t.
 - 2) refundację kosztów związanych z ochroną środowiska.
- ◇ Po uzupełnieniu porządek obrad przyjęto jednogłośnie, stanowi on **załącznik Nr 2** do protokołu.
- ◇ Do protokołu Nr 14.2014 z posiedzenia Kolegium w dniu 27 maja 2014 roku uwag nie wniesiono. Protokół przyjęto jednogłośnie.

Ad. 2. Badanie uchwał/zarządzeń zmieniających uchwały budżetowe na 2014 rok (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o rio.);

Zespół w Płocku:

P. Waldemar Rycharski przedstawił 57 dokumentów zgodnie z wykazem, tj. 16 uchwał rad i 41 uchwał zarządów i zarządzeń. W części sprzeczna z prawem była Uchwała Rady Gminy Iłów, została naprawiona we własnym zakresie. Uwzględniając powyższe zgłoszone dokumenty przyjęto bez uwag.

Zespół w Ciechanowie:

P. Jan Rudowski zgłosił 69 dokumentów, w tym 19 uchwał rad i 50 uchwał i zarządzeń organów wykonawczych – przyjęte bez uwag.

Zespół w Radomiu:

P. Janina Filipowicz przedstawiła 77 dokumentów, z tego 18 uchwał rad i 59 zarządzeń i uchwał zarządów – uwag nie wniesiono.

Zespół w Siedlcach:

P. Jolanta Tomaszek zgłosiła 90 dokumentów, z tego 23 uchwały organów stanowiących i 67 uchwał/zarządzeń organów wykonawczych. Po uwzględnieniu wyjaśnień dot. uchwał: Rady Miasta Mińsk Mazowiecki oraz Rady Gminy Sabnie, do zgłoszonych dokumentów uwag nie wniesiono.

Zespół w Ostrołęce:

P. Elżbieta D. Głazewska przedstawiła 81 uchwał/zarządzeń: 18 uchwał rad i 63 uchwały i zarządzenia organów wykonawczych. We własnym zakresie zostały naprawione Zarządzenia: Wójta Gminy Płoniawy-Bramura, Wójta Gminy Rzańnik, Wójta Gminy Strachówka. Po uwzględnieniu powyższego do zgłoszonych dokumentów nie wniesiono uwag.

Zespół w Warszawie:

P. Jan Rudowski zgłosił 105 dokumentów: 32 uchwały rad i 73 uchwały zarządów i zarządzenia. Po uwzględnieniu pisma dot. Uchwały Rady Gminy Leoncin oraz naprawy we własnym zakresie Zarządzenia Wójta Gminy Leoncin, bez uwag przyjęto 104 dokumenty. Wątpliwości prawne budziła uchwała Rady Miasta Milanówka, którą zaprezentowała p. Iwona Molitor.

W dniu 26 maja 2014 r. do Izby wpłynęła **uchwała Nr 442/XXXVII/14 Rady Miasta Milanówka** z dnia 15 maja 2014r. w sprawie zmian budżetu miasta na 2014 rok.

Badając ww. uchwałę Kolegium ustaliło, że Rada Miasta zaplanowała w budżecie na 2014 rok wydatek w kwocie 19.230,00 zł w formie dotacji celowej dla Powiatu Grodziskiego sklasyfikowany w dziale 801, rozdział 80113, § 2320 ujęty w załączniku nr 2 do uchwały (plan wydatków budżetu) oraz załączniku nr 4 do uchwały (datacje dla jednostek należących do sektora finansów publicznych na 2014 rok). Ponadto:

-- uchwałą Nr 444/XXXVII/14 z dnia 15 maja 2014r. w sprawie przekazania Powiatowi Grodzickiemu zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Milanówka do Zespołu Szkół im. Hipolita Szczerkowskiego w Grodzisku Mazowieckim, Rada Miasta postanowiła przekazać od dnia 1 września 2014 r. Powiatowi Grodzickiemu realizację zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły pomoc finansową w formie dotacji celowej.

-- uchwałą Nr 15.202.2014 z dnia 10 czerwca 2014 r Kolegium Izby orzekło nieważność w/w uchwały Rady Miasta Milanówka Nr 444/XXXVII/14 z dnia 15 maja 2014r. uznając, że Rada Miasta nie była uprawniona do przekazania Powiatowi Grodzickiemu realizacji zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły w trybie art. 8 ust. 2a oraz w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również do udzielenia Powiatowi pomocy finansowej w formie dotacji celowej na realizację zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły.

Z uwagi na powyższe Kolegium jednogłośnie wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną w części Uchwały Nr 442/XXXVII/14 Rady Miasta Milanówka z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zmian budżetu miasta na 2014 r. z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 8 ust. 2a, art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust.3a pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572) oraz w związku z uchwałą Nr 15.202.2014 Kolegium z dn. 10 czerwca 2014 r. orzekającej nieważność uchwały Nr 444/XXXVII/14 Rady Miasta Milanówka z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie przekazania Powiatowi Grodzickiemu zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Milanówka do Zespołu Szkół im. Hipolita Szczerkowskiego w Grodzisku Mazowieckim.

Wstrzymało wykonanie uchwały we wskazanej części oraz wyznaczyło termin naprawy uchwały we własnym zakresie do dnia 4 lipca 2014 roku.

W przypadku nie usunięcia przez Radę Miasta Milanówka nieprawidłowości we własnym zakresie, Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 8 lipca 2014 r. podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ust. 2-3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.
(Uchwała Kolegium Nr 15.203.2014)

Ad. 3. Badanie uchwał/zarządzeń zmieniających WPF na rok 2014 i lata następne (art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o r.i.o.);

Zespół w Płocku:

P. Waldemar Rycharski zgłosił 11 dokumentów, z tego 8 uchwał rad i 3 uchwały zarządów i zarządzenia. W części sprzeczna z prawem była uchwała Rady Gminy Iłów, została naprawiona we własnym zakresie. Uwzględniając powyższe zgłoszone dokumenty przyjęto bez uwag.

Zespół w Ciechanowie:

P. Jan Rudowski przedstawił 16 uchwał rad, do których uwag nie wniesiono.

Zespół w Radomiu:

P. Janina Filipowicz zgłosiła 13 uchwał rad, które przyjęto bez uwag.

Zespół w Siedlcach:

P. Jolanta Tomaszek zgłosiła 13 dokumentów, z tego 12 uchwał organów stanowiących i 1 zarządzenie organu wykonawczego. Do przedstawionych dokumentów uwag nie wniesiono.

Zespół w Ostrołęce:

P. Elżbieta D. Głazewska zgłosiła 17 dokumentów, w tym 15 uchwał rad, 1 uchwałę zarządu powiatu i 1 zarządzenie wójta. Zgłoszone dokumenty przyjęto bez uwag.

Zespół w Warszawie:

P. Jan Rudowski przedstawił 16 dokumentów: 14 uchwał rad i 2 zarządzenia organów wykonawczych; uwag nie wniesiono.

Ad. 4. Badanie innych uchwał/zarządzeń dotyczących roku 2014 (art. 11 ust. 1 ustawy o rio.);

Zespół w Płocku:

P. Waldemar Rycharski zgłosił 29 dokumentów, z tego 28 uchwał rad i 1 zarządzenie prezydenta. Nie wniesiono uwag do przedstawionych dokumentów.

Zespół w Ciechanowie:

P. Jan Rudowski zgłosił 27 uchwał organów stanowiących, które przyjęto bez uwag.

Zespół w Radomiu:

P. Janina Filipowicz przedstawiła 20 dokumentów: 13 uchwał rad i 7 zarządzeń/uchwał zarządów, do których uwag nie wniesiono.

Zespół w Siedlcach:

P. Jolanta Tomaszek zgłosiła 21 uchwał organów stanowiących. Uchwała Rady Gminy Sarnaki została przyjęta bez uwag po uwzględnieniu wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy. Uchwała Rady Miasta i Gminy Łosice przyjęto bez uwag po uwzględnieniu wyjaśnień. Tym samym do zgłoszonych dokumentów uwag nie wniesiono.

Zespół w Ostrołęce:

P. Elżbieta D. Głazewska przedstawiła 19 uchwał organów stanowiących, do których uwag nie wniesiono.

Zespół w Warszawie:

P. Jan Rudowski zgłosił 32 dokumenty: 30 uchwał organów stanowiących i 2 zarządzenia organów wykonawczych j.s.t. Do 30 dokumentów uwag nie wniesiono.

1) P. Iwona Molitor przedstawiła **Uchwałę Nr 444/XXXVII/14 Rady Miasta Milanówka** z dnia 15 maja 2014r. w sprawie przekazania Powiatowi Grodzickiemu zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Milanówka do Zespołu Szkół im. Hipolita Szczerkowskiego w Grodzisku Mazowieckim. Uchwała wpłynęła do Izby w dniu 26 maja 2014 roku.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta powołała:

1. art. 10 ust. 1 i ust. 2 i art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym w myśl których:

- wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego,
- gminy mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej,
- do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku;

2. art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991r o systemie oświaty, zgodnie z którym obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 roku życia;

3. art. 220 ustawy o finansach publicznych według którego z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Podstawą udzielenia tej pomocy jest umowa natomiast spory w zakresie zwrotu dotacji rozstrzygają sądy powszechne.

Z treści uchwały wynika, że:

- Rada Miasta postanowiła przekazać Powiatowi Grodzickiemu od dnia 1 września 2014r. realizację zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Milanówka do Zespołu Szkół im. Hipolita Szczerkowskiego w Grodzisku Mazowieckim (§ 1),
- Powiat Grodzicki podejmie realizację ww. zadania przy wykorzystaniu sprzętu – autokaru stanowiącego własność Powiatu Grodzickiego (§ 2 pkt 1),
- na realizację ww. zadania Gmina Milanówek będzie przekazywała co roku Powiatowi Grodzickiemu pomoc finansową w formie dotacji celowej (§ 2 pkt 2),
- szczegółowe zasady realizacji ww. zadania zostaną określone w porozumieniach zawieranych na kolejne lata budżetowe pomiędzy Gminą Milanówek a Powiatem Grodzickim (§ 3),
- wykonanie uchwały Rada Miasta powierzyła Burmistrzowi Miasta Milanówka.

W sprawie ma zastosowanie:

1. art. 8 ust. 2a, ust. 3 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w myśl których gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, na wykonanie zadania gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do jego wykonania natomiast szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków na wykonanie zadania określa zawarte porozumienie,

2. art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w myśl których:

- wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (ust. 1),

- gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej (ust. 2),

3. art. 5 ust. 5a i art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty w myśl których:

- zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-5 i 7, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu, z zastrzeżeniem ust.3c;

- obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalne, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 roku życia,

4. art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ustawy o finansach publicznych według których:

- wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 216 ust. 2 pkt 5),

- z budżetu jednostki samorządu może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa, której podstawą jest umowa, natomiast spory w zakresie zwrotu dotacji rozstrzygają sądy powszechne;

5. art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z którymi:

- jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 46),

- jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań, wysokość

dofinansowania określa w drodze uchwały organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji (art. 47).

Tezy:

Z treści przedmiotowej uchwały Rady nie wynika czy Rada Miasta Milanówka w uchwale wyraziła wolę przekazania Powiatowi Grodzickiemu zadania własnego Miasta określonego w art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty polegającego na zapewnieniu uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie odbywa się na podstawie art. 71b ustawy, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej czy też Rada Miasta wyraziła jedynie wolę współpracy z Powiatem Grodzickim w zakresie dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Miasta autokarem stanowiącym własność Powiatu. Wprawdzie z tytułu uchwały wynika, że dotyczy ona przekazania Powiatowi zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do Zespołu Szkół w Grodzisku Mazowieckim to jednak § 1 uchwały wynika, że Rada postanowiła przekazać Powiatowi realizację zadania własnego Miasta polegającego na dowozie dzieci niepełnosprawnych w związku z wykorzystaniem autokaru stanowiącego własność Powiatu, na realizację którego to dowozu będzie przekazywała powiatowi pomoc finansową w formie dotacji celowej.

Kolegium głosami: 20 „za” i 1 „przeciw” podtrzymało swoje **stanowisko**, tj. w świetle przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) (art. 8 tej ustawy) oraz przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) (art. 5 tej ustawy) nie można przekazywać zadań z gminy do powiatu.

Rada Miasta nie była zatem uprawniona do przekazania Powiatowi zadania własnego polegającego na zapewnieniu dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Miasta do Zespołu Szkół w Grodzisku Mazowieckim gdyż wykładnia art. 8 ust. 2 a ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że gmina nie może przekazać powiatowi wykonywania zadań własnych lecz może jedynie wykonywać zadania powiatu w związku z ich przekazaniem przez powiat. Innymi słowy gmina może wykonywać zadania własne powiatu natomiast powiat nie może wykonywać zadań własnych gminy.

Rada Miasta nie była także upoważniona do przekazania Powiatowi realizacji zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do Zespołu Szkół w Grodzisku przy wykorzystaniu autokaru stanowiącego własność Powiatu w ramach współpracy między Miastem a Powiatem w wykonywaniu zadań własnych Miasta.

Dokonując wykładni językowej i celowościowej art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Kolegium Izby stoi na stanowisku, że przepis ten nie stanowi samodzielnej materialno-prawnej podstawy do wyrażenia przez Radę Gminy woli wykonywania (realizacji) określonego zadania własnego gminy w drodze określonego współdziałania z inną jednostką samorządu terytorialnego, np. powiatem. Przepis ten należy czytać razem z przepisem materialnym dopuszczającym wspólną realizację określonych zadań publicznych przez określone szczeble samorządu terytorialnego. Dla przykładu zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, zadania powiatowej biblioteki może wykonywać na podstawie porozumienia gminna biblioteka publiczna, działająca i mająca swoją siedzibę na obszarze powiatu. Ponieważ na gruncie ustawy o systemie oświaty brak przepisu dopuszczającego dowóz dzieci niepełnosprawnych (zadanie gminy) do szkół specjalnych (zadanie powiatu) w drodze współdziałania między

gminą a powiatem dlatego też przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza także art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto czym innym jest także wykonywanie zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym a czym innym jest udzielanie pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Udzielanie pomocy dotyczy dofinansowania zadań własnych beneficjenta tej pomocy, co wynika z art. 47 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponieważ zapewnienie dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Miasta do Zespołu Szkół w Grodzisku Mazowieckim nie stanowi zadania własnego Powiatu lecz zadanie Miasta dlatego też Rada Miasta nie była upoważniona do wyrażenia woli udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej dla Powiatu Grodziskiego na realizację zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły.

Reasumując Rada Miasta nie była uprawniona do przekazania Powiatowi zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły, w trybie art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, jak również do przekazania powiatowi realizacji zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ani też do udzielenia Powiatowi pomocy finansowej w formie dotacji celowej na realizację zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły.

Z uwagi na powyższe Kolegium jednogłośnie orzekło nieważność uchwały Nr 444/XXXVII/14 Rady Miasta Milanówka z dnia 15 maja 2014r. w sprawie przekazania Powiatowi Grodzickiemu zadania dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Milanówka do Zespołu Szkół im. Hipolita Szczerkowskiego w Grodzisku Mazowieckim z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 8 ust. 2a, art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572).

(Uchwała Kolegium Nr 15.202.2014)

2) P. Agata Pączkowska zaprezentowała **Uchwałę Nr LII.577.2014 Rady Miejskiej w Brwinowie** z dnia 9 maja 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., która wpłynęła do Izby w dniu 15 maja br.

Uchwałą tą Rada wyraziła zgodę na udzielenie przez Gminę Brwinów na rzecz PKP SA dofinansowania w formie dotacji celowej na:

1. przygotowanie i realizację inwestycji oraz remontów w wysokości do 40% wartości przedsięwzięcia,
2. oraz na utrzymanie przejść pieszo-rowerowych pod torami kolejowymi.

Ponadto rada upoważniła Burmistrza Gminy Brwinów do zawarcia umów w których zostaną określone warunki udzielenia dotacji, a zobowiązania finansowe wynikające z tego porozumienia będą wiążące pod warunkiem wprowadzenia ich do budżetu Gminy.

To tyle jeśli chodzi o stan faktyczny.

Teza:

Referentka wskazała, iż zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym ze środków jednostek samorządu terytorialnego mogą być finansowane:

- 1) inwestycje wynikające z umów i porozumień międzynarodowych;

- 2) inwestycje, remonty, eksploatacja i utrzymanie linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym;
- 3) koszty przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym, przy czym do tej kategorii należą w szczególności:
 - wypłaty odszkodowań, o których mowa w art. 9y ust. 1 i 2;
 - wypłaty ceny nabycia nieruchomości, o których mowa w art. 9t, oraz pozostałe koszty związane z jej nabyciem;
 - wypłaty należności oraz jednorazowych odszkodowań, o których mowa w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
 - koszty wskazania lokalu zamiennego wynikające z realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 9w ust. 4.

Ponadto zgodnie z ust. 3 koszty utrzymania infrastruktury kolejowej, są finansowane przez zarządcę, z tym że mogą być one finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym referentka zadała następujące pytania:

1. Z przepisów ustawy wynika możliwość dofinansowania wymienionych w niej zadań. Przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie dają jednak podstawy do udzielania dotacji. Jako że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa proszę o wskazanie podstawy prawnej udzielenia przedmiotowej dotacji.
2. Natomiast drugie pytanie dotyczy wskazanego w uchwale **celu 1** „przygotowanie i realizacja inwestycji oraz remontów w wysokości do 40% wartości przedsięwzięcia”. Jak już wspomniałam art. 38 ustawy o transporcie kolejowym pozwala na finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego pewnych działań inwestycyjnych. Proszę o wskazanie, które z wymienionych w art. 38 ustawy o transporcie kolejowym inwestycji Gmina zamierza realizować?

Radca prawny Urzędu, jako podstawę prawną podjęcia uchwały podał przepisy ustawy o finansach publicznych, tj. art. 221 ust. 4. *„Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.”*

Uchwałę podjęto celem zmotywowanie PKP do modernizacji zniszczonej infrastruktury np. utrzymanie przejść pieszych i rowerowych, z której korzystają mieszkańcy gminy. Zarządcy jest łatwiej realizować inwestycje na swoim terenie. Taka forma dotacji finansowej to sugestia samej Sp. TLK. Jeszcze nie wiadomo jakie zadania zostaną wprowadzone do budżetu Gminy. Na chwilę obecną jest to uchwała intencyjna w celu wzmocnienia stanowiska Burmistrza przy negocjacjach z PKP.

Teza II: Zdaniem Pani Molitor w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały należało wskazać przepisy art.126 ustawy o finansach publicznych. Głównym zagadnieniem w sprawie jest to, że nie ma budżecie Gminy takiego zadania.

Przedstawiciel jednostki zgodził się, iż ww. przepisy byłyby podstawą do realizacji zadania na cele publiczne.

W wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium ustaliło, co następuje:

Rada Miejska w Brwinowie postanowiła w § 1 uchwały „*Wyraża się zgodę na udzielenie przez Gminę Brwinów na rzecz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. dofinansowania w formie dotacji celowej na:*

- 1) *przygotowanie i realizację inwestycji oraz remontów w wysokości do 40% wartości przedsięwzięcia;*
- 2) *oraz na utrzymanie przejść pieszo-rowerowych pod torami kolejowymi.*”

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Brwinowie powołała się na:

1. Art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym: Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy w związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy, który stanowi, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.
2. Art. 38 ust. 1-3 ustawy o transporcie kolejowym:
Z budżetu państwa są finansowane:
 - 1) inwestycje wynikające z umów i porozumień międzynarodowych;
 - 2) inwestycje, remonty, eksploatacja i utrzymanie linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym;
 - 3) koszty przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym. Do kosztów, tej grupy należą w szczególności:
 - wypłaty odszkodowań, o których mowa w art. 9y ust. 1 i 2;
 - wypłaty ceny nabycia nieruchomości, o których mowa w art. 9t, oraz pozostałe koszty związane z jej nabyciem;
 - wypłaty należności oraz jednorazowych odszkodowań, o których mowa w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
 - koszty wskazania lokalu zamiennego wynikające z realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 9w ust. 4.

Zadania, o których mowa wyżej mogą być również finansowane ze środków zarządcy i jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł.

Koszty utrzymania infrastruktury kolejowej, z zastrzeżeniem ust. 1 pkt 2, są finansowane przez zarządcę, z tym że mogą być one finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego i z innych źródeł lub dofinansowane z budżetu państwa.

3. Przepisy art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych: Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Badana uchwała w sposób istotny narusza porządek prawny. Przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w sprawach zastrzeżonych do kompetencji rady gminy innymi przepisami ustawowymi. Przepisy innych ustaw muszą zawierać wyraźną delegację ustawową do udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w myśl zasady określonej w art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych dotacje te powinny być zaplanowane w budżecie.

W zakresie dalszych przepisów prawa powołanych przez organ stanowiący również nie można wyprowadzić podstawy prawnej do udzielenia dotacji wskazanemu podmiotowi. Przepisy art. 38 ust. 1-3 ustawy o transporcie kolejowym stanowią wprawdzie delegację do finansowania ze środków jednostek samorządu terytorialnego określonych w ustawie zadań z zakresu transportu kolejowego nie dają one jednak wprost kompetencji do przekazywania dotacji. Wydatki jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu transportu kolejowego mogą być natomiast realizowane przez jednostkę w formie wydatków rzeczowych.

Art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie, bowiem norma w nim zawarta stanowi podstawę dla organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i **niedziałających w celu osiągnięcia zysku** na zadania inne niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywanego zadania zleconego.

W ocenie Kolegium Izby żaden z w/w przepisów ani żaden inny obowiązujący przepis prawa nie daje kompetencji organowi stanowiącemu gminy do podjęcia badanej uchwały. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, organy władzy publicznej winny działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, nie zaś rozszerzająco.

Na wniosek Pani Pączkowskiej, Kolegium głosami: 20 „za” i 1 „przeciw” orzekło *nieważność uchwały Nr LII.577.2014 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 9 maja 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 38 ust. 1-3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1594 z późn. zm.). oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) (Uchwała Kolegium Nr 15.204.2014)*

Ad. 5. Badanie uchwał j.s.t. w sprawie absolutorium (art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o rio);

Zespół w Płocku: P. Waldemar Rycharski zgłosił 8 uchwał w przedmiotowej sprawie, przyjęte bez uwag. Łącznie zbadano 9 uchwał.

Zespół w Ciechanowie: P. Jan Rudowski przedstawił 12 uchwał w sprawie absolutorium – uwag nie wniesiono. Łącznie przedstawiono 28 uchwał w sprawie absolutorium za 2013 rok.

Zespół w Radomiu: P. Janina Filipowicz zgłosiła 5 uchwał, uwag nie wniesiono. Łącznie zbadano 6 uchwał absolutorijnych.

Zespół w Siedlcach: P. Jolanta Tomaszek przedstawiła 4 uchwały absolutorijne, nie wniesiono uwag. Łącznie zostało zbadanych 6 uchwał w sprawie udzielenia absolutorium.

Zespół w Ostrołęce: P. Elżbieta D. Głazewska zgłosiła 5 uchwał, uwag nie wniesiono.

Zespół w Warszawie: P. Jan Rudowski przedstawił 1 uchwałę absolutoryjną – przyjęta bez uwag.

Wykaz badanych uchwał/zarządzeń organów j.s.t. stanowi **załącznik Nr 3** do protokołu.

Ad. 6. Sprawy dotyczące właściwości organu nadzoru;

-- **Zespół w Ciechanowie** - P. Jan Rudowski zgłosił 2 uchwały,

-- **Zespół w Siedlcach** - P. Jolanta Tomaszek zgłosiła 4 uchwały,

-- **Zespół w Ostrołęce** – P. Elżbieta D. Głazewska zgłosiła 2 uchwały,

-- **Zespół w Warszawie:** P. Jan Rudowski zgłosił 6 uchwał.

Reasumując w odniesieniu do 14 zgłoszonych dokumentów Kolegium Izby jednogłośnie uznało właściwość rzeczową organu nadzoru ogólnego – Wojewody Mazowieckiego (Uchwała Kolegium Nr 15.201.2014).

Wykaz przekazanych dokumentów stanowi **załącznik Nr 4** do protokołu.

Ad. 7. Informacja o wydanych opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8 ustawy o r.i.o.);

Zespół w Płocku - P. Waldemar Rycharski:

Wpłynęły 55 wniosków komisji rewizyjnych o udzielenie absolutorium. Od ostatniej informacji wydano 22 opinie pozytywne. Narastająco wydano 50 pozytywnych opinii.

Zespół w Ciechanowie - P. Jan Rudowski:

Wpłynęło 50 wniosków Komisji Rewizyjnych w sprawie udzielenia absolutorium, które Składy Orzekające zaopiniowały pozytywnie.

Zespół w Radomiu - P. Janina Filipowicz:

Od ostatniej informacji wydano 20 opinii pozytywnych, w tym: 18 opinii bez uwag, 2 opinie z uwagami, które dotyczyły:

- rozbieżności między kwotami podanymi w opinii do wniosku, a kwotami przyjętymi w uchwale budżetowej na rok 2013,
- braku oceny wykonania zadań inwestycyjnych.

Ogółem wydano 51 pozytywnych opinii, w tym 47 bez uwag i 2 opinie z uwagami.

Zespół w Siedlcach - P. Jolanta Tomaszek:

Wpłynęło 58 wniosków, w tym 1 wniosek o nieudzielenie absolutorium (M. Garwolin).

Składy orzekające dotychczas wydały 53 pozytywne opinie o wnioskach w sprawie udzielenia absolutorium, z tego 51 pozytywnych i 2 z uwagami:

- niezgodność podanej w opinii KR kwoty dochodów majątkowych z kwotą ze sprawozdania Rb-NDS (dot. M. Mińsk Maz.),
- błędy rachunkowe w opinii KR dotyczące danych liczbowych związanych z wykonaniem budżetu za 2013 r. (dot. Powiatu Garwolińskiego).

Zespół w Ostrołęce - P. Elżbieta D. Głazewska:

Wpłynęło 61 wniosków: 59 o udzielenie absolutorium i 2 o nieudzielenie absolutorium (Powiat Wyszaków i Miasto Ostrów Mazowiecka).

Od ostatniej informacji wydano 21 pozytywnych opinii.

Razem wydano 55 opinii pozytywnych o wnioskach o udzielenie absolutorium.

Zespół w Warszawie - P. Jan Rudowski:

Wpłynęły 43 wnioski komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie udzielenia absolutorium. Od ostatniej informacji wydano 21 pozytywnych opinii. Łącznie wdano 32 opinie pozytywne o wnioskach o udzielenie absolutorium.

Ad. 8. Sprawy różne:

8.1. Kolegium Izby zapoznało się z zapisem przebiegu posiedzenia Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 5 czerwca 2014 r.

Kolegium zgodnie identyfikuje się z przedstawionym na posiedzeniu Stanowiskiem Prezesa Izby, zaprzeczającym wysuniętej na tym posiedzeniu tezie o działaniach politycznych wobec Województwa Mazowieckiego.

8.2. Wniosek Skarbnika m.st. Warszawy o udzielenie wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., w szczególności art. 228 ust. 1 pkt 2 w kontekście „Uzyskania dla kierowników samorządowych zakładów budżetowych upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy”.

Przepisy **Art. 228.** 1. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
- 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1.

Pani Gawrychowska wskazała, iż kierownik jednostki organizacyjnej nie może podpisać żadnej umowy, może to zrobić tylko organ wykonawczy.

Pani Zych poinformowała, że m.st. Warszawa chce wspólnym zakupem energii elektrycznej objąć także samorządowe zakłady budżetowe. Jednakże w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta odniesiono się tylko do upoważnień dla kierowników jednostek budżetowych.

Referentka odwołała się do wyroku WSA sygn. akt V SA/Wa 630/12 z dnia 26.04.2012 r. cyt. „Uchwałą nr [...] z [...] czerwca 2011r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W., powołując się na art. 11 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 557 ze zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1291 ze zm.) stwierdziło nieważność uchwały Nr [...] Rady M. z [...] maja 2011 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy na okres przekraczający rok budżetowy w przedmiocie ubezpieczenia komunikacyjnego OC pojazdów mechanicznych będących w posiadaniu samorządowego zakładu budżetowego pn. Zakład Remontów i Konserwacji Dróg, z powodu sprzeczności

z art. 18 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.).

W uchwale Nr [...] Rady M. z dnia [...] stycznia 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej M. [...] na lata 2011-2033 w § 3 pkt 1 uchwały Rada upoważniła Prezydenta jedynie do zaciągania zobowiązań niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania Miasta w rozumieniu art. 226 ust. 4 pkt 2 u.f.p., które zostały ujęte w załączniku Nr 2 do tej uchwały stanowiącym wykaz przedsięwzięć wieloletnich i które stanowią, wydatki budżetu, gdyż dotyczą działalności jednostek budżetowych Miasta. Tego typu zobowiązania dotyczące zakładów budżetowych Miasta nie zostały ujęte w załączniku Nr 2 do uchwały albowiem stanowią one będą koszty ponoszone przez te zakłady, których nie ujmuje się wieloletniej prognozie finansowej gminy. W tej sytuacji Rada była uprawniona do udzielenia upoważnienia do ich zaciągania w trybie art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p., którego jednak Rada nie udzieliła w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta. Także w uchwale Nr [...] Rady M. [...] z dnia [...] stycznia 2011 r. w sprawie budżetu [...] na 2011 rok Rada nie upoważniła Prezydenta do zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Reasumując Rada [...] w związku z kompetencjami Prezydenta do gospodarowania mieniem komunalnym winna zdecydować o tym, czy udzieli Prezydentowi upoważnienia do zaciągania zobowiązań w trybie art. 18 ust. 2 pkt 10 u.s.g. czy też w trybie art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z możliwością przeniesienia nabytych uprawnień przez Prezydenta w zakresie umów niezbędnych do zaciągnięcia na kierowników jednostek organizacyjnych Miasta, czy też w ogóle nie udzieli przedmiotowych upoważnień. W przypadku udzielenia powyższych upoważnień Rada [...] nie może natomiast ograniczać kompetencji Prezydenta tak jak to uczyniła w zakwestionowanej przez Kolegium izby uchwale”.

8.3. Po zapoznaniu się z Uchwałą Nr 156/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie apelu Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie działań nadzorczych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wobec aktów prawnych organów Województwa Mazowieckiego, *Kolegium Izby w odniesieniu do ww. uchwały jednogłośnie uznało właściwość rzeczową organu nadzoru ogólnego – Wojewody Mazowieckiego.*

8.4. Zastępca Naczelnika WIAiS – p. Karolina Walczak poinformowała, że w maju br. zmieniała się wersja sytemu elektronicznego *Besti@*. W związku z powyższym wystąpiła konieczność uregulowania kwestii podpisu pod przekazywanymi drogą elektroniczną dokumentami j.s.t. W przypadku dokumentów organów wykonawczych nie ma problemu. Natomiast w odniesieniu do uchwał rad uzasadnione jest dopuszczenie złożenia podpisu przez przewodniczącego organu lub zezwolenie na podpis „za zgodność z oryginałem”. *Postanowiono o opublikowaniu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej komunikatu dla j.s.t. o zmianie stanowiska w przedmiotowej sprawie.*

8.5. Rada Gminy Ciechanów zwróciła się do Izby z pytaniem czy jest dopuszczalna refundacja kosztów poniesionych przez mieszkańców gminy w związku z wymianą azbestowego pokrycia dachowego na ekologiczne.

Przepisy w przedmiotowej sprawie przewidują udzielenie dofinansowania kosztów poniesionych na usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest z terenu gminy (zgodnie z przyjętym w jednostce regulaminem), nie przewidują natomiast możliwości refundacji kosztów poniesionych na ten cel.

8.6. Na posiedzeniu Kolegium w dniu 24 czerwca br. przedmiotem rozpatrywania będzie uchwała Rady Miasta Siedlce w sprawie Programu Postępowania Naprawczego. O powyższym zostaną poinformowani przedstawiciele organów jednostki.

Na tym porządek obrad wyczerpano.

Termin następnego posiedzenia Kolegium Izby wyznaczono **na dzień 24 czerwca 2014 roku na godz. 10⁰⁰**.

Przewodniczący zamknął posiedzenie.

Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie podjęte na posiedzeniu znajdują się w dokumentacji Izby.

Protokołowała:

Jolanta Mund

**Przewodniczący
Posiedzenia Kolegium**

Jan Rudowski