

Uchwała nr 14/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 21 stycznia 2009 roku

w sprawie wskazania Radzie Miejskiej w Górze nieprawidłowości w uchwale
Nr XXXI/193/08 z 29 grudnia 2008 r. w sprawie budżetu gminy Góra
na rok 2009

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 1 i ust. 4 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

W uchwale Nr XXXI/193/08 Rady Miejskiej w Górze z 29 grudnia 2008 r. w sprawie budżetu gminy Góra na rok 2009 stwierdza się istotne naruszenie art.167 ust.2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.), w związku z art.7 ust.1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 roku nr 89, poz.625 ze zm.) wobec zaplanowania wydatku inwestycyjnego pn. „Gazyfikacja gminy Góra – opracowanie dokumentacji” na kwotę 150.000 zł.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 15 lutego 2009 roku poprzez wyeliminowanie z uchwały budżetowej przedmiotowego wydatku inwestycyjnego.

§ 3.

1. Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30 dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni.
2. Nieusunięcie nieprawidłowości, o których mowa w § 1 spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały w części i ustalenie budżetu w tym zakresie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/193/08 z 29 grudnia 2008 r. w sprawie budżetu gminy Góra na rok 2009 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 7 stycznia 2009 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdza iż uchwała podjęta została z naruszeniem art.167 ust.2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.), w związku z art.7 ust.1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 roku nr 89, poz.625 ze zm.) z uwagi na zaplanowanie w budżecie gminy w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdziale 90095 „Pozostała działalność” § 6050”Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” zadania inwestycyjnego pn. „Gazyfikacja gminy Góra – opracowanie dokumentacji” na kwotę 150.000 zł.

W świetle art.167 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczane na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie

gminnym wynika, iż do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy: *„wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz”*.

Przepis art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wymienia jedynie zadania własne gminy, natomiast zasady realizacji tych zadań określone zostały w konkretnych przepisach szczególnych. Wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy, nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy, do określenia formy realizacji takiego zadania. Tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami, jedynie kompetencja stwarza potencjalną możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej. (vide: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r. **II SA/Rz 706/07**).

Kwestie związane z kompetencjami gminy w zakresie dostarczania energii gazowej określone są ustawą Prawo energetyczne (dalej – u.p.e.). W szczególności zagadnienia te regulowane są w art. 18 – 20 tej ustawy.

W art. 18 u.p.e. ustawodawca wyraźnie wskazał, iż do zadań gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:

- 1) planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy;
- 2) planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy;
- 3) finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy.

Zadania te znajdują swoje rozwinięcie w art. 19 u.p.e., które *de facto* sprowadza się do opracowania przez wójta założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Powyższy projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy lub jej części. W dokumencie tym powinny zostać określone:

- 1) ocena stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
- 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
- 3) możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;
- 4) zakres współpracy z innymi gminami.

Ponadto zwrócić należy również uwagę na art. 20 ustawy, który stanowi:

- „1. W przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, o których mowa w art. 19 ust. 8, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny.
2. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać:
 - 1) propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wraz z uzasadnieniem ekonomicznym;
 - 1a) ⁽⁷⁹⁾ propozycje w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i wysoko-sprawnej kogeneracji;
 - 2) harmonogram realizacji zadań;
 - 3) przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć oraz źródło ich finansowania.
3. (uchylony).
4. Rada gminy uchwała plan zaopatrzenia, o którym mowa w ust. 1.
5. W celu realizacji planu, o którym mowa w ust. 1, gmina może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi.

6. W przypadku gdy nie jest możliwa realizacja planu na podstawie umów, rada gminy - dla zapewnienia zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe - może wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne”.

Należy pamiętać również o tym, że zgodnie z art. 20 ust. 5 u.p.e. gmina w celu realizacji planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi, natomiast gdy nie jest możliwa realizacja planu na podstawie umów, rada gminy może wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne. W razie gdy po podjęciu takiej uchwały przedsiębiorstwo energetyczne działa niezgodnie z ustaleniami określonej w uchwale "części planu", w grę wchodzi sankcja przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 13 u.p.e., tj. kara pieniężna wymierzana przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki [A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999 r., s. 78].

Z zaprezentowanych regulacji ustawowych nie można wyprowadzić wniosku wprost, iż gmina może bezpośrednio zajmować się realizacją inwestycji w zakresie budowy sieci gazowniczych na terenie gminy.

Należy podkreślić, iż każdy wydatek ze środków publicznych dokonany musi być na podstawie konkretnego tytułu prawnego. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej przez gminę na podstawie jej budżetu nie oznacza dowolności ani w pobieraniu dochodów, ani też w dysponowaniu nimi, czyli w dokonywaniu wydatków. W ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno czynić tylko to, na co zezwalają ustawy. Taki sposób interpretacji zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest powszechnie aprobowany na gruncie doktryny finansów publicznych (np. T. Dębowska - Romanowska, *Prawo finansowe - charakterystyka ogólna*; [w:] *Prawo finansowe* pod red. W. Wojtowicz, Warszawa 2000, s. 21). Zasada powyższa jest również ustalona w orzecznictwie administracyjnym (np. Wyrok NSA z 20 marca 1998 r., sygn. akt III S.A. 1622/97, ONSA z 1999 r., nr 1, poz.19, s. 199-202, Wyrok NSA z 5 listopada 1998 r., sygn.akt SA/Kr 824 /98, Finanse Komunalne 1999, nr 2; wyrok NSA z 5 lipca 1999 sygn. akt.I SA/Ld 480/99, Finanse Komunalne 1999, nr 6; wyrok NSA z 23 marca 2000 sygn. akt. I SA/Ka 240/99, OSS 2000, nr 4; uchwała RIO w Łodzi z 16 marca 2004 r., sygn.7/21/2004 r., LEX nr 144780).

Ponadto w badanej uchwale stwierdzono uchybienie polegające na rozbieżności pomiędzy wielkością dotacji udzielanych z budżetu gminy ujętych w § 2 pkt. 2 lit. a tiret drugie (1.931.900 zł) uchwały, a sumą kwot dotacji wyszczególnionych w § 2 ust. 4 uchwały oraz w zał. nr 2a (1.727.900 zł).



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski