

Uchwała nr 32/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 18 marca 2009 roku

w sprawie wskazania Radzie Miejskiej w Ziębicach nieprawidłowości
w uchwale Nr XXVIII/204/2009 z 30 stycznia 2009 r. w sprawie budżetu
gminy Ziębice 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 XXVIII/204/2009 z 30 stycznia 2009 r. w sprawie budżetu gminy Ziębice 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. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 236 poz. 2008 ze zm.) i 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 wydatków:

- w kwocie 25.000 zł na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków;
- w kwocie 25.000 zł na dofinansowanie budowy kolektorów słonecznych.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do 17 kwietnia 2009 roku poprzez wyeliminowanie z uchwały budżetowej przedmiotowych wydatków.

§ 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 XXVIII/204/2009 z 30 stycznia 2009 r. w sprawie budżetu gminy Ziębice na rok 2009 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 24 lutego 2009 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, iż w budżecie gminy zaplanowano wydatki inwestycyjne:

1. w dziale 400 „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę” rozdział 40001 „Dostarczanie ciepła” w kwocie 25.000 zł na dofinansowanie budowy kolektorów słonecznych,
2. w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdział 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” w kwocie 25.000 zł na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków,

co wynika z dołączonych do uchwały budżetowej objaśnień do planu wydatków budżetu (s. 8 i s. 12) oraz załącznika nr 12 do uchwały budżetowej pn. „Zadania inwestycyjne na rok budżetowy 2009”. Z dodatkowych wyjaśnień Burmistrza

w sprawie zaplanowanych wydatków na dofinansowanie budowy kolektorów słonecznych (pismo WO 0717/B/06/2009 z 10 marca 2009 r.) wynika, że dotyczą one dopłat dla osób fizycznych realizujących inwestycje związane z zakupem i montażem kolektorów słonecznych.

Zaplanowanie w budżecie powyższych wydatków stanowi istotne naruszenie art.167 ust.2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art 5 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach i art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne.

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. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 27 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Rz 706/07 stwierdził: *“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. W państwie prawnym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji, a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej.”*

Zasady i warunki zbiorowego odprowadzania ścieków, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów, określa ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity z 2006 r. Dz. U. Nr 123, poz. 858). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, ale obowiązek budowy przyłącza kanalizacyjnego do sieci spoczywa na właścicielu nieruchomości. Natomiast z przepisu art. 5 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach wynika, że właściciele nieruchomości mają obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków. W obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe dofinansowanie bezpośrednio z budżetu gminy wydatków ponoszonych przez osoby fizyczne na budowę przydomowych urządzeń w zakresie ochrony środowiska.

Z kolei kwestie związane z kompetencjami gminy w zakresie dostarczania energii 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 należą:

- 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 i art. 20 u.p.e., które *de facto* sprowadzają się do opracowania przez wójta założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz opracowania projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części (na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i zgodnego z nimi). Ponadto, 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 określonymi w uchwalonej "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 zatem wyprowadzić wniosku wprost, iż gmina może ponosić wydatki budżetowe z tytułu dopłat dla osób fizycznych realizujących inwestycje związane z zakupem i montażem kolektorów słonecznych.

Należy podkreślić, iż każdy wydatek ze środków publicznych może być dokonany jeżeli znajduje podstawę w konkretnym tytule prawnym. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. Wójtowicz, 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).

Równocześnie Kolegium wskazuje, iż istnieje możliwość dofinansowania kosztów inwestycji służących ochronie środowiska (w tym budowy przydomowych oczyszczalni ścieków) ze środków gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Cele, na jakie mogą być przeznaczone środki gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej są określone w przepisach ustawy - *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 ze zm.). Zgodnie z art. 406 tej ustawy, środki gminnych funduszy przeznacza się między innymi na przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami i ochroną powierzchni ziemi, a także na inne zadania ustalone przez radę gminy, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej. Określając cele, na jakie mogą być przeznaczane środki funduszu, ustawodawca nie wskazuje kategorii podmiotów, którym przysługuje prawo ubiegania się o dofinansowanie z tych funduszy. Tak więc o tym, czy środki z gminnego funduszu mogą być przyznane decyduje okoliczność, czy wnioskodawca ubiegający się o ich przyznanie zamierza je wykorzystać na cele określone w art. 406 ustawy.

Niezależnie od powyższego w przedmiotowej uchwale stwierdzono następujące uchybienia:

1. nieprawidłowo zapisano w § 1 uchwały, iż chodzi o „dochody z majątku gminy” zamiast „dochody majątkowe”;
2. w załączniku nr 13 „Limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne finansowane z budżetu gminy”:
 - w pozycji 4c w kolumnie 9 – błędnie wpisano kwotę kredytów w latach 2009-2011 (jest „531.530,00 zł” zamiast „931.530,00 zł”),
 - w pozycji 7a podano niezgodne z załącznikiem nr 12 „Zadania inwestycyjne na rok 2009” źródła finansowania wydatków;
3. załączniku nr 6 „Prognoza długu na rok 2009 i lata następne” spłaty zobowiązań o odroczonym terminie płatności w kwocie 181.630 zł uwzględniono

przy obliczaniu wskaźnika obsługi długu (relacja w poz. 13). Zgodnie z art. 169 ufp do obliczania wskaźnika obsługi długu nie wlicza się wydatków z tytułu zapłaty zobowiązań innych niż spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych.



Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Grażyna Kulikowska