

Uchwała nr 54/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2012 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu
nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz
na 2012 rok

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

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok stwierdza się istotne naruszenie art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp” — oraz art. 8 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) — zwanej dalej „usg” — wobec zaplanowania w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” wydatków inwestycyjnych o łącznej wartości 375.000 zł związanych z budową chodników w pasie drogi powiatowej, wojewódzkiej i krajowej.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 sierpnia 2012 r. poprzez dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na doprowadzeniu jej do zgodności z wymogami określonymi w art. 216 ust. 2 ufp.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 usg na okres 30 dni. Nieusunięcie nieprawidłowości, o której mowa w § 1, spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w części i ustalenie budżetu przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 lipca 2012 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Badaną uchwałą Rada Miejska w Miliczu dokonała m.in. zwiększenia planowanych wydatków inwestycyjnych w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” wprowadzając następujące zadania inwestycyjne:

- 1) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 w miejscowości Stawiec” na kwotę 25.000 zł,
- 2) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 między Miliczem a Miłochowicami” na kwotę 25.000 zł,
- 3) „Dokończenie budowy chodnika wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 439 w miejscowości Świątoszyn” na kwotę 25.000 zł.

Ponadto Rada Miejska dokonała zmiany nazwy zadania inwestycyjnego ujętego w poz. 2 załącznika nr 2 pn. „Plan nakładów na inwestycje w 2012 r. — zadania jednoroczne”, na realizację którego

zaplanowano wydatki w wysokości 300.000 zł. Jego dotychczasową nazwę: „*Dofinansowanie budowy chodnika w Sławoszowicach w ramach partnerstwa z Powiatem Milickim*” zastąpiono nazwą: „*Budowa chodnika w Sławoszowicach*” — bez równoczesnej zmiany zapisów uchwały budżetowej określających wielkość dotacji (wymóg art. 214 pkt 1 i art. 215 ufp).

Pismem z dnia 17 lipca 2012 r. (znak B.0711.11.2012) Burmistrz Gminy Milicz poinformował Izbę, że planowana inwestycja ma być realizowana „*przy drodze powiatowej*”. Zdaniem Burmistrza decyzja Rady w tym zakresie była „*samowolna i nieuprawniona*”.

W trakcie prowadzonego w trybie art. 88 usg postępowania wyjaśniającego Izba uzyskała dodatkowe wyjaśnienia związane z planowaną realizacją ww. zadań inwestycyjnych. Z informacji Burmistrza przesłanej pismem z dnia 27 lipca 2012 r. (znak FB.3030.1.2012) wynika, że zadania związane z budową chodnika „*wzdłuż drogi wojewódzkiej i krajowej*” zostały wprowadzone do uchwały budżetowej na 2012 rok „*ze względu na oczekiwane podpisanie porozumień pomiędzy Gminą Milicz, Powiatem Milickim a zarządcą właściwej drogi*”. W związku z tym „*dokonano zabezpieczenia środków finansowych w uchwale budżetowej na okoliczność zawarcia porozumień, o których mowa powyżej*”. Współfinansowanie tych zadań określone zostało w projekcie porozumienia z Powiatem Milickim według udziałów: 25% Gmina Milicz, 25% Powiat Milicki, 50% zarządca drogi.

Natomiast zaplanowanie budowy chodnika w pasie drogi powiatowej nr 1431D w miejscowości Sławoszowice wynika z uzgodnień, jakie miały miejsce w 2004 roku. Burmistrz wyjaśnił, że pozwolenie na budowę chodnika otrzymała Gmina Milicz w związku „*z opracowaniem dokumentacji projektowej na wymianę sieci wodociągowej oraz budowę kanalizacji sanitarnej w drogach powiatowych*”. Powiatowy Zarząd Drogowy w 2004 r. uzgodnił budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (na całej długości) w nawierzchni jezdni drogi powiatowej nr 1431D pod warunkiem przebudowy całej drogi w miejscowości Sławoszowice, z uwzględnieniem m.in. budowy chodnika (decyzja Zarządu Drogowego w Miliczu nr 92/U/04 z dnia 14 października 2004 r.).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, co następuje:

Z art. 216 ust. 2 ufp wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

W przepisie tym wyraźnie rozróżniono zadania własne jednostek samorządu terytorialnego określone w odrębnych przepisach, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia od przeznaczenia wydatków na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego określaną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gminy dla samorządu powiatowego lub wojewódzkiego).

Zgodnie z art. 2a ust. 2 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2–4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) — zwanej dalej „*udp*” — drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251) wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg powiatowych i wojewódzkich oraz zarządzania nimi są zadaniem własnym odpowiednio powiatu i województwa. Do zadań własnych gminy należy natomiast jedynie finansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzanie nimi (art. 7 ust. 1 pkt 2 ufg w związku z art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego).

W świetle art. 216 ust. 2 ufg i art. 8 ust. 2a ufg istnieje możliwość ponoszenia przez gminę wydatków na zadania, które nie należą do jej zadań własnych. Może odbywać się to poprzez:

- 1) udzielenie pomocy finansowej bądź rzeczowej dla innej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) przejęcie przez gminę do realizacji zadań innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy lub porozumienia.

Udzielanie wzajemnej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego normuje również przepis art. 10 ust. 2 ufg, zgodnie z którym „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej”. O udzieleniu pomocy finansowej lub rzeczowej decyduje tylko i wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały (art. 216 ust. 2 pkt 5 ufg) wskazującej cel udzielenia pomocy oraz formę. Również z art. 220 ufg wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 1238/10) NSA wskazał, że konkretne czynności składające się na „udzielenie pomocy rzeczowej” mogą obejmować zarówno zakup środków rzeczowych (np. materiałów budowlanych), jak i przeprowadzenie określonej procedury (np. wybór wykonawcy przy zastosowaniu procedury dotyczącej zamówień publicznych), uzyskanie stosownych pozwoleń na wykonanie określonych robót (np. budowlanych), wykonanie określonych robót budowlanych, nadzór nad wykonaniem tych robót, sfinansowanie wykonania tychże robót przez jednostkę udzielającą „pomocy rzeczowej”. Sąd stwierdził, iż w ramach „pomocy rzeczowej” możliwe jest też wykonanie określonych robót budowlanych i przekazanie ich w postaci nakładów na danym środku trwałym samorządowi powiatowemu.

W przypadku podjęcia przez Radę decyzji o udzieleniu pomocy, wydatek z tym związany należy zaklasyfikować odpowiednio w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” lub 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” i odpowiednio w § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” (w przypadku pomocy finansowej) lub § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” (w przypadku pomocy rzeczowej).

Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz z zakresu właściwości województwa jako przejęte, o ile zawrze stosowne porozumienie. W art. 8 ust. 2 ufg wskazano, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, jednakże stosownie do art. 8 ust. 3 ufg na ww. cel gmina powinna otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadania. Oznacza to konieczność zaplanowania w budżecie w odpowiednim dziale i rozdziale dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z powiatu czy samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego (odpowiednio w § 6620 lub § 6630) oraz wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją przejętego zadania (§ 6050).

W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg publicznych jako przejętych na podstawie porozumień.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ufg drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu

infrastruktury transportu lądowego wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia. Przepisy art. 19 ust. 4 udp zezwalają na przekazywanie zarządzania drogami publicznymi między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Gmina otrzymuje wówczas środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg krajowych w oparciu o stosowne porozumienie. Budowa chodników w pasie drogi krajowej ze środków własnych gminy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Ponadto Kolegium wskazuje nieistotne naruszenie prawa w badanej uchwale. I tak:

- wbrew wymaganiom art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp w uchwale nie wyodrębniono dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe,
- w § 4 ust. 3 uchwały jako rozchody wskazano jedynie zobowiązania z tytułu spłaty kredytów i pożyczek, tymczasem — jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały — powinny one obejmować również zobowiązania z tytułu wykupu obligacji,
- w załączniku nr 2 do badanej uchwały zadanie „Zakup pojazdu pożarniczego Jelcz dla OSP Piotrkosice” zaplanowano w rozdziale 85412 „Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży”, zamiast w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne”.

Prawidłowego określenia wymaga także aktualny limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus

Uchwała nr 54/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2012 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu
nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz
na 2012 rok

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

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok stwierdza się istotne naruszenie art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp” — oraz art. 8 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) — zwanej dalej „usg” — wobec zaplanowania w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” wydatków inwestycyjnych o łącznej wartości 375.000 zł związanych z budową chodników w pasie drogi powiatowej, wojewódzkiej i krajowej.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 sierpnia 2012 r. poprzez dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na doprowadzeniu jej do zgodności z wymogami określonymi w art. 216 ust. 2 ufp.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 usg na okres 30 dni. Nieusunięcie nieprawidłowości, o której mowa w § 1, spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w części i ustalenie budżetu przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 lipca 2012 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Badaną uchwałą Rada Miejska w Miliczu dokonała m.in. zwiększenia planowanych wydatków inwestycyjnych w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” wprowadzając następujące zadania inwestycyjne:

- 1) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 w miejscowości Stawiec” na kwotę 25.000 zł,
- 2) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 między Miliczem a Miłochowicami” na kwotę 25.000 zł,
- 3) „Dokończenie budowy chodnika wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 439 w miejscowości Świątoszyn” na kwotę 25.000 zł.

Ponadto Rada Miejska dokonała zmiany nazwy zadania inwestycyjnego ujętego w poz. 2 załącznika nr 2 pn. „Plan nakładów na inwestycje w 2012 r. — zadania jednoroczne”, na realizację którego

zaplanowano wydatki w wysokości 300.000 zł. Jego dotychczasową nazwę: „*Dofinansowanie budowy chodnika w Sławoszowicach w ramach partnerstwa z Powiatem Milickim*” zastąpiono nazwą: „*Budowa chodnika w Sławoszowicach*” — bez równoczesnej zmiany zapisów uchwały budżetowej określających wielkość dotacji (wymóg art. 214 pkt 1 i art. 215 ufp).

Pismem z dnia 17 lipca 2012 r. (znak B.0711.11.2012) Burmistrz Gminy Milicz poinformował Izbę, że planowana inwestycja ma być realizowana „*przy drodze powiatowej*”. Zdaniem Burmistrza decyzja Rady w tym zakresie była „*samowolna i nieuprawniona*”.

W trakcie prowadzonego w trybie art. 88 usg postępowania wyjaśniającego Izba uzyskała dodatkowe wyjaśnienia związane z planowaną realizacją ww. zadań inwestycyjnych. Z informacji Burmistrza przesłanej pismem z dnia 27 lipca 2012 r. (znak FB.3030.1.2012) wynika, że zadania związane z budową chodnika „*wzdłuż drogi wojewódzkiej i krajowej*” zostały wprowadzone do uchwały budżetowej na 2012 rok „*ze względu na oczekiwane podpisanie porozumień pomiędzy Gminą Milicz, Powiatem Milickim a zarządcą właściwej drogi*”. W związku z tym „*dokonano zabezpieczenia środków finansowych w uchwale budżetowej na okoliczność zawarcia porozumień, o których mowa powyżej*”. Współfinansowanie tych zadań określone zostało w projekcie porozumienia z Powiatem Milickim według udziałów: 25% Gmina Milicz, 25% Powiat Milicki, 50% zarządca drogi.

Natomiast zaplanowanie budowy chodnika w pasie drogi powiatowej nr 1431D w miejscowości Sławoszowice wynika z uzgodnień, jakie miały miejsce w 2004 roku. Burmistrz wyjaśnił, że pozwolenie na budowę chodnika otrzymała Gmina Milicz w związku „*z opracowaniem dokumentacji projektowej na wymianę sieci wodociągowej oraz budowę kanalizacji sanitarnej w drogach powiatowych*”. Powiatowy Zarząd Drogowy w 2004 r. uzgodnił budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (na całej długości) w nawierzchni jezdni drogi powiatowej nr 1431D pod warunkiem przebudowy całej drogi w miejscowości Sławoszowice, z uwzględnieniem m.in. budowy chodnika (decyzja Zarządu Drogowego w Miliczu nr 92/U/04 z dnia 14 października 2004 r.).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, co następuje:

Z art. 216 ust. 2 ufp wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

W przepisie tym wyraźnie rozróżniono zadania własne jednostek samorządu terytorialnego określone w odrębnych przepisach, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia od przeznaczenia wydatków na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego określaną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gminy dla samorządu powiatowego lub wojewódzkiego).

Zgodnie z art. 2a ust. 2 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2–4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) — zwanej dalej „*udp*” — drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251) wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg powiatowych i wojewódzkich oraz zarządzania nimi są zadaniem własnym odpowiednio powiatu i województwa. Do zadań własnych gminy należy natomiast jedynie finansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzanie nimi (art. 7 ust. 1 pkt 2 ufg w związku z art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego).

W świetle art. 216 ust. 2 ufg i art. 8 ust. 2a ufg istnieje możliwość ponoszenia przez gminę wydatków na zadania, które nie należą do jej zadań własnych. Może odbywać się to poprzez:

- 1) udzielenie pomocy finansowej bądź rzeczowej dla innej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) przejście przez gminę do realizacji zadań innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy lub porozumienia.

Udzielanie wzajemnej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego normuje również przepis art. 10 ust. 2 ufg, zgodnie z którym „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej”. O udzieleniu pomocy finansowej lub rzeczowej decyduje tylko i wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały (art. 216 ust. 2 pkt 5 ufg) wskazującej cel udzielenia pomocy oraz formę. Również z art. 220 ufg wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 1238/10) NSA wskazał, że konkretne czynności składające się na „udzielenie pomocy rzeczowej” mogą obejmować zarówno zakup środków rzeczowych (np. materiałów budowlanych), jak i przeprowadzenie określonej procedury (np. wybór wykonawcy przy zastosowaniu procedury dotyczącej zamówień publicznych), uzyskanie stosownych pozwoleń na wykonanie określonych robót (np. budowlanych), wykonanie określonych robót budowlanych, nadzór nad wykonaniem tych robót, sfinansowanie wykonania tychże robót przez jednostkę udzielającą „pomocy rzeczowej”. Sąd stwierdził, iż w ramach „pomocy rzeczowej” możliwe jest też wykonanie określonych robót budowlanych i przekazanie ich w postaci nakładów na danym środku trwałym samorządowi powiatowemu.

W przypadku podjęcia przez Radę decyzji o udzieleniu pomocy, wydatek z tym związany należy zaklasyfikować odpowiednio w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” lub 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” i odpowiednio w § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” (w przypadku pomocy finansowej) lub § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” (w przypadku pomocy rzeczowej).

Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz z zakresu właściwości województwa jako przejęte, o ile zawrze stosowne porozumienie. W art. 8 ust. 2 ufg wskazano, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, jednakże stosownie do art. 8 ust. 3 ufg na ww. cel gmina powinna otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadania. Oznacza to konieczność zaplanowania w budżecie w odpowiednim dziale i rozdziale dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z powiatu czy samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego (odpowiednio w § 6620 lub § 6630) oraz wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją przejętego zadania (§ 6050).

W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg publicznych jako przejętych na podstawie porozumień.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ufg drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu

infrastruktury transportu lądowego wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia. Przepisy art. 19 ust. 4 udp zezwalają na przekazywanie zarządzania drogami publicznymi między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Gmina otrzymuje wówczas środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg krajowych w oparciu o stosowne porozumienie. Budowa chodników w pasie drogi krajowej ze środków własnych gminy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Ponadto Kolegium wskazuje nieistotne naruszenie prawa w badanej uchwale. I tak:

- wbrew wymaganiom art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp w uchwale nie wyodrębniono dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe,
- w § 4 ust. 3 uchwały jako rozchody wskazano jedynie zobowiązania z tytułu spłaty kredytów i pożyczek, tymczasem — jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały — powinny one obejmować również zobowiązania z tytułu wykupu obligacji,
- w załączniku nr 2 do badanej uchwały zadanie „Zakup pojazdu pożarniczego Jelcz dla OSP Piotrkosice” zaplanowano w rozdziale 85412 „Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży”, zamiast w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne”.

Prawidłowego określenia wymaga także aktualny limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus

Uchwała nr 54/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2012 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu
nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz
na 2012 rok

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

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok stwierdza się istotne naruszenie art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp” — oraz art. 8 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) — zwanej dalej „usg” — wobec zaplanowania w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” wydatków inwestycyjnych o łącznej wartości 375.000 zł związanych z budową chodników w pasie drogi powiatowej, wojewódzkiej i krajowej.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 sierpnia 2012 r. poprzez dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na doprowadzeniu jej do zgodności z wymogami określonymi w art. 216 ust. 2 ufp.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 usg na okres 30 dni. Nieusunięcie nieprawidłowości, o której mowa w § 1, spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w części i ustalenie budżetu przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 lipca 2012 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Badaną uchwałą Rada Miejska w Miliczu dokonała m.in. zwiększenia planowanych wydatków inwestycyjnych w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” wprowadzając następujące zadania inwestycyjne:

- 1) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 w miejscowości Stawiec” na kwotę 25.000 zł,
- 2) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 między Miliczem a Miłochowicami” na kwotę 25.000 zł,
- 3) „Dokończenie budowy chodnika wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 439 w miejscowości Świątoszyn” na kwotę 25.000 zł.

Ponadto Rada Miejska dokonała zmiany nazwy zadania inwestycyjnego ujętego w poz. 2 załącznika nr 2 pn. „Plan nakładów na inwestycje w 2012 r. — zadania jednoroczne”, na realizację którego

zaplanowano wydatki w wysokości 300.000 zł. Jego dotychczasową nazwę: „*Dofinansowanie budowy chodnika w Sławoszowicach w ramach partnerstwa z Powiatem Milickim*” zastąpiono nazwą: „*Budowa chodnika w Sławoszowicach*” — bez równoczesnej zmiany zapisów uchwały budżetowej określających wielkość dotacji (wymóg art. 214 pkt 1 i art. 215 ufp).

Pismem z dnia 17 lipca 2012 r. (znak B.0711.11.2012) Burmistrz Gminy Milicz poinformował Izbę, że planowana inwestycja ma być realizowana „*przy drodze powiatowej*”. Zdaniem Burmistrza decyzja Rady w tym zakresie była „*samowolna i nieuprawniona*”.

W trakcie prowadzonego w trybie art. 88 usg postępowania wyjaśniającego Izba uzyskała dodatkowe wyjaśnienia związane z planowaną realizacją ww. zadań inwestycyjnych. Z informacji Burmistrza przesłanej pismem z dnia 27 lipca 2012 r. (znak FB.3030.1.2012) wynika, że zadania związane z budową chodnika „*wzdłuż drogi wojewódzkiej i krajowej*” zostały wprowadzone do uchwały budżetowej na 2012 rok „*ze względu na oczekiwane podpisanie porozumień pomiędzy Gminą Milicz, Powiatem Milickim a zarządcą właściwej drogi*”. W związku z tym „*dokonano zabezpieczenia środków finansowych w uchwale budżetowej na okoliczność zawarcia porozumień, o których mowa powyżej*”. Współfinansowanie tych zadań określone zostało w projekcie porozumienia z Powiatem Milickim według udziałów: 25% Gmina Milicz, 25% Powiat Milicki, 50% zarządca drogi.

Natomiast zaplanowanie budowy chodnika w pasie drogi powiatowej nr 1431D w miejscowości Sławoszowice wynika z uzgodnień, jakie miały miejsce w 2004 roku. Burmistrz wyjaśnił, że pozwolenie na budowę chodnika otrzymała Gmina Milicz w związku „*z opracowaniem dokumentacji projektowej na wymianę sieci wodociągowej oraz budowę kanalizacji sanitarnej w drogach powiatowych*”. Powiatowy Zarząd Drogowy w 2004 r. uzgodnił budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (na całej długości) w nawierzchni jezdni drogi powiatowej nr 1431D pod warunkiem przebudowy całej drogi w miejscowości Sławoszowice, z uwzględnieniem m.in. budowy chodnika (decyzja Zarządu Drogowego w Miliczu nr 92/U/04 z dnia 14 października 2004 r.).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, co następuje:

Z art. 216 ust. 2 ufp wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

W przepisie tym wyraźnie rozróżniono zadania własne jednostek samorządu terytorialnego określone w odrębnych przepisach, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia od przeznaczenia wydatków na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego określaną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gminy dla samorządu powiatowego lub wojewódzkiego).

Zgodnie z art. 2a ust. 2 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2–4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) — zwanej dalej „*udp*” — drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251) wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg powiatowych i wojewódzkich oraz zarządzania nimi są zadaniem własnym odpowiednio powiatu i województwa. Do zadań własnych gminy należy natomiast jedynie finansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzanie nimi (art. 7 ust. 1 pkt 2 ufg w związku z art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego).

W świetle art. 216 ust. 2 ufg i art. 8 ust. 2a ufg istnieje możliwość ponoszenia przez gminę wydatków na zadania, które nie należą do jej zadań własnych. Może odbywać się to poprzez:

- 1) udzielenie pomocy finansowej bądź rzeczowej dla innej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) przejęcie przez gminę do realizacji zadań innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy lub porozumienia.

Udzielanie wzajemnej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego normuje również przepis art. 10 ust. 2 ufg, zgodnie z którym „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej”. O udzieleniu pomocy finansowej lub rzeczowej decyduje tylko i wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały (art. 216 ust. 2 pkt 5 ufg) wskazującej cel udzielenia pomocy oraz formę. Również z art. 220 ufg wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 1238/10) NSA wskazał, że konkretne czynności składające się na „udzielenie pomocy rzeczowej” mogą obejmować zarówno zakup środków rzeczowych (np. materiałów budowlanych), jak i przeprowadzenie określonej procedury (np. wybór wykonawcy przy zastosowaniu procedury dotyczącej zamówień publicznych), uzyskanie stosownych pozwoleń na wykonanie określonych robót (np. budowlanych), wykonanie określonych robót budowlanych, nadzór nad wykonaniem tych robót, sfinansowanie wykonania tychże robót przez jednostkę udzielającą „pomocy rzeczowej”. Sąd stwierdził, iż w ramach „pomocy rzeczowej” możliwe jest też wykonanie określonych robót budowlanych i przekazanie ich w postaci nakładów na danym środku trwałym samorządowi powiatowemu.

W przypadku podjęcia przez Radę decyzji o udzieleniu pomocy, wydatek z tym związany należy zaklasyfikować odpowiednio w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” lub 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” i odpowiednio w § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” (w przypadku pomocy finansowej) lub § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” (w przypadku pomocy rzeczowej).

Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz z zakresu właściwości województwa jako przejęte, o ile zawrze stosowne porozumienie. W art. 8 ust. 2 ufg wskazano, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, jednakże stosownie do art. 8 ust. 3 ufg na ww. cel gmina powinna otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadania. Oznacza to konieczność zaplanowania w budżecie w odpowiednim dziale i rozdziale dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z powiatu czy samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego (odpowiednio w § 6620 lub § 6630) oraz wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją przejętego zadania (§ 6050).

W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg publicznych jako przejętych na podstawie porozumień.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ufg drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu

infrastruktury transportu lądowego wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia. Przepisy art. 19 ust. 4 udp zezwalają na przekazywanie zarządzania drogami publicznymi między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Gmina otrzymuje wówczas środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg krajowych w oparciu o stosowne porozumienie. Budowa chodników w pasie drogi krajowej ze środków własnych gminy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Ponadto Kolegium wskazuje nieistotne naruszenie prawa w badanej uchwale. I tak:

- wbrew wymaganiom art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp w uchwale nie wyodrębniono dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe,
- w § 4 ust. 3 uchwały jako rozchody wskazano jedynie zobowiązania z tytułu spłaty kredytów i pożyczek, tymczasem — jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały — powinny one obejmować również zobowiązania z tytułu wykupu obligacji,
- w załączniku nr 2 do badanej uchwały zadanie „Zakup pojazdu pożarniczego Jelcz dla OSP Piotrkosice” zaplanowano w rozdziale 85412 „Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży”, zamiast w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne”.

Prawidłowego określenia wymaga także aktualny limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus

Uchwała nr 54/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2012 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu
nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz
na 2012 rok

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

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok stwierdza się istotne naruszenie art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp” — oraz art. 8 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) — zwanej dalej „usg” — wobec zaplanowania w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” wydatków inwestycyjnych o łącznej wartości 375.000 zł związanych z budową chodników w pasie drogi powiatowej, wojewódzkiej i krajowej.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 sierpnia 2012 r. poprzez dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na doprowadzeniu jej do zgodności z wymogami określonymi w art. 216 ust. 2 ufp.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 usg na okres 30 dni. Nieusunięcie nieprawidłowości, o której mowa w § 1, spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w części i ustalenie budżetu przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 lipca 2012 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Badaną uchwałą Rada Miejska w Miliczu dokonała m.in. zwiększenia planowanych wydatków inwestycyjnych w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” wprowadzając następujące zadania inwestycyjne:

- 1) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 w miejscowości Stawiec” na kwotę 25.000 zł,
- 2) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 między Miliczem a Miłochowicami” na kwotę 25.000 zł,
- 3) „Dokończenie budowy chodnika wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 439 w miejscowości Świątoszyn” na kwotę 25.000 zł.

Ponadto Rada Miejska dokonała zmiany nazwy zadania inwestycyjnego ujętego w poz. 2 załącznika nr 2 pn. „Plan nakładów na inwestycje w 2012 r. — zadania jednoroczne”, na realizację którego

zaplanowano wydatki w wysokości 300.000 zł. Jego dotychczasową nazwę: „*Dofinansowanie budowy chodnika w Sławoszowicach w ramach partnerstwa z Powiatem Milickim*” zastąpiono nazwą: „*Budowa chodnika w Sławoszowicach*” — bez równoczesnej zmiany zapisów uchwały budżetowej określających wielkość dotacji (wymóg art. 214 pkt 1 i art. 215 ufp).

Pismem z dnia 17 lipca 2012 r. (znak B.0711.11.2012) Burmistrz Gminy Milicz poinformował Izbę, że planowana inwestycja ma być realizowana „*przy drodze powiatowej*”. Zdaniem Burmistrza decyzja Rady w tym zakresie była „*samowolna i nieuprawniona*”.

W trakcie prowadzonego w trybie art. 88 usg postępowania wyjaśniającego Izba uzyskała dodatkowe wyjaśnienia związane z planowaną realizacją ww. zadań inwestycyjnych. Z informacji Burmistrza przesłanej pismem z dnia 27 lipca 2012 r. (znak FB.3030.1.2012) wynika, że zadania związane z budową chodnika „*wzdłuż drogi wojewódzkiej i krajowej*” zostały wprowadzone do uchwały budżetowej na 2012 rok „*ze względu na oczekiwane podpisanie porozumień pomiędzy Gminą Milicz, Powiatem Milickim a zarządcą właściwej drogi*”. W związku z tym „*dokonano zabezpieczenia środków finansowych w uchwale budżetowej na okoliczność zawarcia porozumień, o których mowa powyżej*”. Współfinansowanie tych zadań określone zostało w projekcie porozumienia z Powiatem Milickim według udziałów: 25% Gmina Milicz, 25% Powiat Milicki, 50% zarządca drogi.

Natomiast zaplanowanie budowy chodnika w pasie drogi powiatowej nr 1431D w miejscowości Sławoszowice wynika z uzgodnień, jakie miały miejsce w 2004 roku. Burmistrz wyjaśnił, że pozwolenie na budowę chodnika otrzymała Gmina Milicz w związku „*z opracowaniem dokumentacji projektowej na wymianę sieci wodociągowej oraz budowę kanalizacji sanitarnej w drogach powiatowych*”. Powiatowy Zarząd Drogowy w 2004 r. uzgodnił budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (na całej długości) w nawierzchni jezdni drogi powiatowej nr 1431D pod warunkiem przebudowy całej drogi w miejscowości Sławoszowice, z uwzględnieniem m.in. budowy chodnika (decyzja Zarządu Drogowego w Miliczu nr 92/U/04 z dnia 14 października 2004 r.).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, co następuje:

Z art. 216 ust. 2 ufp wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

W przepisie tym wyraźnie rozróżniono zadania własne jednostek samorządu terytorialnego określone w odrębnych przepisach, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia od przeznaczenia wydatków na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego określaną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gminy dla samorządu powiatowego lub wojewódzkiego).

Zgodnie z art. 2a ust. 2 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2–4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) — zwanej dalej „*udp*” — drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251) wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg powiatowych i wojewódzkich oraz zarządzania nimi są zadaniem własnym odpowiednio powiatu i województwa. Do zadań własnych gminy należy natomiast jedynie finansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzanie nimi (art. 7 ust. 1 pkt 2 ufg w związku z art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego).

W świetle art. 216 ust. 2 ufg i art. 8 ust. 2a ufg istnieje możliwość ponoszenia przez gminę wydatków na zadania, które nie należą do jej zadań własnych. Może odbywać się to poprzez:

- 1) udzielenie pomocy finansowej bądź rzeczowej dla innej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) przejęcie przez gminę do realizacji zadań innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy lub porozumienia.

Udzielanie wzajemnej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego normuje również przepis art. 10 ust. 2 ufg, zgodnie z którym „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej”. O udzieleniu pomocy finansowej lub rzeczowej decyduje tylko i wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały (art. 216 ust. 2 pkt 5 ufg) wskazującej cel udzielenia pomocy oraz formę. Również z art. 220 ufg wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 1238/10) NSA wskazał, że konkretne czynności składające się na „udzielenie pomocy rzeczowej” mogą obejmować zarówno zakup środków rzeczowych (np. materiałów budowlanych), jak i przeprowadzenie określonej procedury (np. wybór wykonawcy przy zastosowaniu procedury dotyczącej zamówień publicznych), uzyskanie stosownych pozwoleń na wykonanie określonych robót (np. budowlanych), wykonanie określonych robót budowlanych, nadzór nad wykonaniem tych robót, sfinansowanie wykonania tychże robót przez jednostkę udzielającą „pomocy rzeczowej”. Sąd stwierdził, iż w ramach „pomocy rzeczowej” możliwe jest też wykonanie określonych robót budowlanych i przekazanie ich w postaci nakładów na danym środku trwałym samorządowi powiatowemu.

W przypadku podjęcia przez Radę decyzji o udzieleniu pomocy, wydatek z tym związany należy zaklasyfikować odpowiednio w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” lub 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” i odpowiednio w § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” (w przypadku pomocy finansowej) lub § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” (w przypadku pomocy rzeczowej).

Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz z zakresu właściwości województwa jako przejęte, o ile zawrze stosowne porozumienie. W art. 8 ust. 2 ufg wskazano, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, jednakże stosownie do art. 8 ust. 3 ufg na ww. cel gmina powinna otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadania. Oznacza to konieczność zaplanowania w budżecie w odpowiednim dziale i rozdziale dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z powiatu czy samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego (odpowiednio w § 6620 lub § 6630) oraz wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją przejętego zadania (§ 6050).

W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg publicznych jako przejętych na podstawie porozumień.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ufg drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu

infrastruktury transportu lądowego wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia. Przepisy art. 19 ust. 4 udp zezwalają na przekazywanie zarządzania drogami publicznymi między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Gmina otrzymuje wówczas środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg krajowych w oparciu o stosowne porozumienie. Budowa chodników w pasie drogi krajowej ze środków własnych gminy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Ponadto Kolegium wskazuje nieistotne naruszenie prawa w badanej uchwale. I tak:

- wbrew wymaganiom art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp w uchwale nie wyodrębniono dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe,
- w § 4 ust. 3 uchwały jako rozchody wskazano jedynie zobowiązania z tytułu spłaty kredytów i pożyczek, tymczasem — jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały — powinny one obejmować również zobowiązania z tytułu wykupu obligacji,
- w załączniku nr 2 do badanej uchwały zadanie „Zakup pojazdu pożarniczego Jelcz dla OSP Piotrkosice” zaplanowano w rozdziale 85412 „Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży”, zamiast w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne”.

Prawidłowego określenia wymaga także aktualny limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus

Uchwała nr 54/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2012 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu
nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz
na 2012 rok

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

§ 1

W uchwale Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok stwierdza się istotne naruszenie art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp” — oraz art. 8 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) — zwanej dalej „usg” — wobec zaplanowania w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” wydatków inwestycyjnych o łącznej wartości 375.000 zł związanych z budową chodników w pasie drogi powiatowej, wojewódzkiej i krajowej.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 sierpnia 2012 r. poprzez dokonanie zmian w uchwale budżetowej polegających na doprowadzeniu jej do zgodności z wymogami określonymi w art. 216 ust. 2 ufp.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 usg na okres 30 dni. Nieusunięcie nieprawidłowości, o której mowa w § 1, spowoduje stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w części i ustalenie budżetu przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Milicz na 2012 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 lipca 2012 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Badaną uchwałą Rada Miejska w Miliczu dokonała m.in. zwiększenia planowanych wydatków inwestycyjnych w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” wprowadzając następujące zadania inwestycyjne:

- 1) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 w miejscowości Stawiec” na kwotę 25.000 zł,
- 2) „Budowa chodnika wzdłuż drogi krajowej nr 15 między Miliczem a Miłochowicami” na kwotę 25.000 zł,
- 3) „Dokończenie budowy chodnika wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 439 w miejscowości Świątoszyn” na kwotę 25.000 zł.

Ponadto Rada Miejska dokonała zmiany nazwy zadania inwestycyjnego ujętego w poz. 2 załącznika nr 2 pn. „Plan nakładów na inwestycje w 2012 r. — zadania jednoroczne”, na realizację którego

zaplanowano wydatki w wysokości 300.000 zł. Jego dotychczasową nazwę: „*Dofinansowanie budowy chodnika w Sławoszowicach w ramach partnerstwa z Powiatem Milickim*” zastąpiono nazwą: „*Budowa chodnika w Sławoszowicach*” — bez równoczesnej zmiany zapisów uchwały budżetowej określających wielkość dotacji (wymóg art. 214 pkt 1 i art. 215 ufp).

Pismem z dnia 17 lipca 2012 r. (znak B.0711.11.2012) Burmistrz Gminy Milicz poinformował Izbę, że planowana inwestycja ma być realizowana „*przy drodze powiatowej*”. Zdaniem Burmistrza decyzja Rady w tym zakresie była „*samowolna i nieuprawniona*”.

W trakcie prowadzonego w trybie art. 88 usg postępowania wyjaśniającego Izba uzyskała dodatkowe wyjaśnienia związane z planowaną realizacją ww. zadań inwestycyjnych. Z informacji Burmistrza przesłanej pismem z dnia 27 lipca 2012 r. (znak FB.3030.1.2012) wynika, że zadania związane z budową chodnika „*wzdłuż drogi wojewódzkiej i krajowej*” zostały wprowadzone do uchwały budżetowej na 2012 rok „*ze względu na oczekiwane podpisanie porozumień pomiędzy Gminą Milicz, Powiatem Milickim a zarządcą właściwej drogi*”. W związku z tym „*dokonano zabezpieczenia środków finansowych w uchwale budżetowej na okoliczność zawarcia porozumień, o których mowa powyżej*”. Współfinansowanie tych zadań określone zostało w projekcie porozumienia z Powiatem Milickim według udziałów: 25% Gmina Milicz, 25% Powiat Milicki, 50% zarządca drogi.

Natomiast zaplanowanie budowy chodnika w pasie drogi powiatowej nr 1431D w miejscowości Sławoszowice wynika z uzgodnień, jakie miały miejsce w 2004 roku. Burmistrz wyjaśnił, że pozwolenie na budowę chodnika otrzymała Gmina Milicz w związku „*z opracowaniem dokumentacji projektowej na wymianę sieci wodociągowej oraz budowę kanalizacji sanitarnej w drogach powiatowych*”. Powiatowy Zarząd Drogowy w 2004 r. uzgodnił budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (na całej długości) w nawierzchni jezdni drogi powiatowej nr 1431D pod warunkiem przebudowy całej drogi w miejscowości Sławoszowice, z uwzględnieniem m.in. budowy chodnika (decyzja Zarządu Drogowego w Miliczu nr 92/U/04 z dnia 14 października 2004 r.).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, co następuje:

Z art. 216 ust. 2 ufp wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

W przepisie tym wyraźnie rozróżniono zadania własne jednostek samorządu terytorialnego określone w odrębnych przepisach, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia od przeznaczenia wydatków na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego określaną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku gminy dla samorządu powiatowego lub wojewódzkiego).

Zgodnie z art. 2a ust. 2 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2–4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) — zwanej dalej „*udp*” — drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267, poz. 2251) wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg powiatowych i wojewódzkich oraz zarządzania nimi są zadaniem własnym odpowiednio powiatu i województwa. Do zadań własnych gminy należy natomiast jedynie finansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzanie nimi (art. 7 ust. 1 pkt 2 ufg w związku z art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego).

W świetle art. 216 ust. 2 ufg i art. 8 ust. 2a ufg istnieje możliwość ponoszenia przez gminę wydatków na zadania, które nie należą do jej zadań własnych. Może odbywać się to poprzez:

- 1) udzielenie pomocy finansowej bądź rzeczowej dla innej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) przejście przez gminę do realizacji zadań innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy lub porozumienia.

Udzielanie wzajemnej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego normuje również przepis art. 10 ust. 2 ufg, zgodnie z którym „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej”. O udzieleniu pomocy finansowej lub rzeczowej decyduje tylko i wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały (art. 216 ust. 2 pkt 5 ufg) wskazującej cel udzielenia pomocy oraz formę. Również z art. 220 ufg wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 1238/10) NSA wskazał, że konkretne czynności składające się na „udzielenie pomocy rzeczowej” mogą obejmować zarówno zakup środków rzeczowych (np. materiałów budowlanych), jak i przeprowadzenie określonej procedury (np. wybór wykonawcy przy zastosowaniu procedury dotyczącej zamówień publicznych), uzyskanie stosownych pozwoleń na wykonanie określonych robót (np. budowlanych), wykonanie określonych robót budowlanych, nadzór nad wykonaniem tych robót, sfinansowanie wykonania tychże robót przez jednostkę udzielającą „pomocy rzeczowej”. Sąd stwierdził, iż w ramach „pomocy rzeczowej” możliwe jest też wykonanie określonych robót budowlanych i przekazanie ich w postaci nakładów na danym środku trwałym samorządowi powiatowemu.

W przypadku podjęcia przez Radę decyzji o udzieleniu pomocy, wydatek z tym związany należy zaklasyfikować odpowiednio w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” lub 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” i odpowiednio w § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” (w przypadku pomocy finansowej) lub § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” (w przypadku pomocy rzeczowej).

Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz z zakresu właściwości województwa jako przejęte, o ile zawrze stosowne porozumienie. W art. 8 ust. 2 ufg wskazano, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, jednakże stosownie do art. 8 ust. 3 ufg na ww. cel gmina powinna otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadania. Oznacza to konieczność zaplanowania w budżecie w odpowiednim dziale i rozdziale dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z powiatu czy samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego (odpowiednio w § 6620 lub § 6630) oraz wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją przejętego zadania (§ 6050).

W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg publicznych jako przejętych na podstawie porozumień.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ufg drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu

infrastruktury transportu lądowego wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia. Przepisy art. 19 ust. 4 udp zezwalają na przekazywanie zarządzania drogami publicznymi między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Gmina otrzymuje wówczas środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. W uchwale budżetowej Gminy Milicz na 2012 rok w dziale 600 „Transport i łączność” nie zaplanowano dochodów, które mogłyby świadczyć o realizowaniu zadań związanych z budową dróg krajowych w oparciu o stosowne porozumienie. Budowa chodników w pasie drogi krajowej ze środków własnych gminy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Ponadto Kolegium wskazuje nieistotne naruszenie prawa w badanej uchwale. I tak:

- wbrew wymaganiom art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp w uchwale nie wyodrębniono dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe,
- w § 4 ust. 3 uchwały jako rozchody wskazano jedynie zobowiązania z tytułu spłaty kredytów i pożyczek, tymczasem — jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały — powinny one obejmować również zobowiązania z tytułu wykupu obligacji,
- w załączniku nr 2 do badanej uchwały zadanie „Zakup pojazdu pożarniczego Jelcz dla OSP Piotrkosice” zaplanowano w rozdziale 85412 „Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży”, zamiast w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne”.

Prawidłowego określenia wymaga także aktualny limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus