



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

10-950 OLSZTYN, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9

tel. (89) 523-27-14, (89) 523-27-17
fax. (89) 527-08-86

WKGF (89) 535-03-75
WIAS (89) 523-24-36

RIO.I-0105-111/17

*BOO
p. An. Mosiewicz D.
09.03.2017*

Olsztyn, dnia 07-03-2017 r.



~~Powiat w Kętrzynie~~

W załączeniu przesyłam uchwałę Nr 0102-109/17 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 24 lutego 2017 roku w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLIV/336/2017 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Kętrzyńskiego na lata 2017-2032.

Z-CA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie

Bogdan Gaber

Zał. 1

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Powiatu

UCHWAŁA Nr 0102-109/17
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 24 lutego 2017 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLIV/336/2017 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Kętrzyńskiego na lata 2017-2032.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XLIV/336/2017 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Kętrzyńskiego na lata 2017-2032.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu w Kętrzynie w dniu 18 stycznia 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLIV/336/2017 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Kętrzyńskiego na lata 2017-2032.

W dniu 26 stycznia 2017 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 15 lutego 2017 r. zawiadomiono Powiat w Kętrzynie, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 lutego 2017 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciele Powiatu w Kętrzynie uczestniczyli w posiedzeniu Kolegium Izby w osobach: Ryszard Henryk Niedziółka - Starosta Powiatu w Kętrzynie, Łukasz Jakub Wiśniewski - Przewodniczący Rady Powiatu w Kętrzynie, Iwona Kozłowska - Skarbnik Powiatu w Kętrzynie, Agnieszka Jakubowska - Radca Prawny Powiatu w Kętrzynie oraz radne Powiatu w Kętrzynie: Aneta Jolanta Janczuk i Aneta Pietrzyk-Homicka.

Radca prawny Powiatu w Kętrzynie – Agnieszka Jakubowska stwierdziła, że przed podjęciem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Rada Powiatu przegłosowała formułę, w której Zarząd zobowiązany został do dokonania zmian w paragrafach oraz w załącznikach do przedmiotowej uchwały podjętej przez Radę Powiatu i dopasowanie jej do treści uchwały budżetowej na 2017 r. Następnie podjęto uchwałę budżetową, a potem uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej. Dalej zostały przegłosowane kolejne poprawki do uchwały budżetowej i została podjęta uchwała budżetowa. W ocenie radcy prawnego działanie Rady Powiatu jest niezgodne z art. 230 i 239 ustawy o finansach publicznych oraz z art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, ponieważ to rada podejmuje uchwałę w sprawie budżetu, a nie ceduje pewne obowiązki na Zarząd. Procedowanie Rady niezgodne jest również z § 32 i § 39 ust. 7 i 8 regulaminu Rady Powiatu. Radca prawny zauważyła także, że został naruszony art. 231 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, ponieważ Rada Powiatu w Kętrzynie podjęła uchwałę Nr 4/34/2015 w dniu 26 stycznia 2016 r. w sprawie Wieloletniego zadania inwestycyjnego pod nazwą „Przebudowa i rozbudowa basenu krytego przy ul. Poznańskiej w Kętrzynie”. Uchwała ta nie została przez Radę ani uchylona ani zmieniona, natomiast z Wieloletniej Prognozy Finansowej powyższe zadanie zostało wykreślone. Inne wprowadzone przez Radę poprawki uniemożliwiają wykonanie zadań przez Zarząd, z powodu zmniejszenia wydatków bieżących.

Skarbnik Powiatu w Kętrzynie – Iwona Kozłowska stwierdziła, że Rada głosując nad wnioskami Komisji najpierw przegłosowała wniosek, który dotyczył przedsięwzięcia basenu w 2017 r. polegający na zdjęciu z wydatków kwoty 8 mln zł w 2017 r. oraz ponad 3 mln 556 tys. zł w 2018 r. W wyniku tego głosowania wykreślono z Wieloletniej Prognozy Finansowej zadanie dotyczące przebudowy i rozbudowy basenu krytego w 2017 i 2018 r. Następnie uchwalono Wieloletnią Prognozę Finansową. Przy uchwale budżetowej Rada przegłosowała różne wnioski, w tym m. in.: dotyczące inwestycji, dotacji dla Szpitala Powiatowego w Kętrzynie. Później Rada przegłosowała wnioski, które nie były omawiane na Komisjach ani przedstawiane wcześniej Zarządowi Powiatu. Dotyczyły one między innymi: zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia w Starostwie Powiatowym o 200.000 zł, zmniejszenia wydatków w jednostce oświatowej o 200.000 zł i zmniejszenia wydatków w Zarządzie Dróg Powiatowych o 150.000 zł. Skarbnik Powiatu w Kętrzynie dodała, że brak jest zgodności pomiędzy Wieloletnią Prognozą Finansową a uchwałą budżetową na 2017 rok, a każdy radny powinien wiedzieć jakie dochody i wydatki zatwierdza w uchwałach.

Starosta Powiatu w Kętrzynie – Ryszard Henryk Niedziółka wyjaśnił, że od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje ustawa regulująca Centrum Usług Wspólnych w samorządach. Powiat w Kętrzynie jako pierwszy samorząd wprowadził zadanie dotyczące Centrum Usług Wspólnych, które rozpoczęło pracę od 1 września 2016 r., co zostało nagrodzone. W ciągu 2016 roku Rada

podjęła trzy uchwały, którymi zwiększono zakres zadań Centrum Usług Wspólnych i przyjęto kolejne jednostki. Natomiast w uchwale budżetowej na 2017 rok wydatki na te zadania zmniejszono. Podobnie sprawa przedstawia się z Zarządem Dróg Powiatowych i Wojewódzkich. Zadania kontynuowane likwiduje się, a wprowadza się nowe zadania, których nie realizuje się. Takie działania blokują pracę Zarządu, a Szpital Powiatowy jest tego drastycznym przykładem. Jest on mocno zadłużony. W ciągu dwóch lat na Szpital wydatkowano 5,5 mln zł na dostosowanie go do standardów wyznaczonych przez różne instytucje z powodu zagrożenia jego zamknięcia. Starosta stwierdził, że takim postępowaniem zablokowano jakiegokolwiek działania Zarządu i że są one nieodpowiedzialne.

Przewodniczący Rady Powiatu w Kętrzynie – Łukasz Jakub Wiśniewski wyjaśnił, że na sesji zostały podjęte dwie uchwały intencyjne: w sprawie przebudowy i rozbudowy basenu krytego i w sprawie planu naprawczego Szpitala w Kętrzynie. Rada oczekuje od Zarządu przedstawienia konkretnych rozwiązań organizacyjnych i finansowych dotyczących tych inwestycji. Zastrzeżenia radnych budziły kwestie dotyczące wysokości nakładów na te inwestycje. Rada chce sprawdzić czy Powiat stać na taką inwestycję, a temat jest cały czas otwarty. Dlatego Rada wykreśliła zadanie dotyczące finansowania przebudowy i rozbudowy basenu krytego w Kętrzynie z Wieloletniej Prognozy Finansowej i z budżetu, a jeżeli Zarząd przedstawi dodatkowe informacje do końca lutego i przedstawi pełną dokumentację to to zadanie, w formie zmian do budżetu, może wrócić. Przy podejmowaniu uchwały budżetowej najważniejszy jest art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, którym się kierowali Radni i który został zachowany. Nowe wnioski zostały złożone na sesji, ale była ogłoszona przerwa, aby Zarząd mógł się z nimi zapoznać. Zmiany, które Rada wprowadziła na pewno nie uniemożliwiają wykonania budżetu, może tylko trochę utrudniają. Radni oczekują od Zarządu „umotywowanych” wniosków, dokładnych informacji, na co mają wydawać pieniądze, a uzyskane informacje nie były pełne.

Z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2017 r. stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 231 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie

postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że procedura uchwalania uchwały dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej, obejmuje wszystkie czynności poczynając od przygotowania odpowiedniej zmiany przez organ wykonawczy, poprzez właściwe zwołanie i przebieg sesji zgodnie z obowiązującym statutem oraz na terminowym przekazaniu uchwalonego aktu do organu nadzoru skończywszy.

Kolegium Izby stwierdza, że procedura uchwalania przez Radę Powiatu w Kętrzynie Uchwały Nr XLIV/336/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Kętrzyńskiego na lata 2017-2032 sprzeczna jest z art. 231 ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, ponieważ bez zgody Zarządu Powiatu w Kętrzynie Rada Powiatu w Kętrzynie dokonała zmian zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej na realizację przedsięwzięć w latach 2017-2032.

Na podstawie dokumentacji będącej w posiadaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie Kolegium Izby ustaliło, że w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej przyjętej Uchwałą Nr 534/2016 Zarządu Powiatu w Kętrzynie w dniu 14 listopada 2016 r. w sprawie projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Kętrzyńskiego na lata 2017-2032 w wykazie przedsięwzięć do WPF (załącznik Nr 2) w pozycji 1.1.2.3. zawarto „Przedsięwzięcie Nr 3 – Przebudowa i remont basenu krytego przy ul. Poznańskiej 21 w Kętrzynie” z limitem wydatków w 2017 w wysokości 8.000.000,00 zł, a w 2018 r. z limitem wydatków w wysokości 3.556.878,00 zł.

Z protokołu Nr XLIV z sesji Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 18 stycznia 2017 r. (niezatwierdzonego) wynika, że na sesji Rady Powiatu w Kętrzynie w dniu 18 stycznia 2017 r. na wniosek Komisji Zdrowia, Pomocy Społecznej i Bezpieczeństwa Obywateli Rady Powiatu w Kętrzynie oraz Komisji Edukacji Rady Powiatu w Kętrzynie z projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Rady Powiatu w Kętrzynie na lata 2017-2032 z załącznika Nr 2 – wykazu przedsięwzięć do WPF wykreślono przedsięwzięcia Nr 3 „Przebudowa i remont basenu pływackiego krytego przy ul. Poznańskiej w Kętrzynie” w 2017 r. w wysokości 8.000.000,00 zł w roku 2017 oraz 3.556.878,00 zł w roku 2018 (L. p. 1.1.2.3.).

Powyższe wnioski 10 głosami „za” i 8 „przeciw” zostały przyjęte.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że zmiana wysokości wydatków na przedsięwzięcia może nastąpić wyłącznie uchwałą organu stanowiącego w wyniku podjęcia przez organ

stanowiący uchwały zmieniającej zakres wykonania lub wstrzymującej wykonanie przedsięwzięcia, co wynika z treści art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W art. 231 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wskazano na ograniczenie kompetencji organu stanowiącego polegające na tym, iż organ stanowiący jednostki nie może, bez uprzedniego podjęcia uchwały o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, bez zgody zarządu, zmniejszyć wydatków w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia, jeżeli wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia.

Decyzja uchwałodawcza organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powinna implikować obowiązek podjęcia przez organ wykonawczy inicjatywy uchwałodawczej dotyczącej zmiany załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określającego wartości przedmiotowego przedsięwzięcia.

Zmiana wydatków na przedsięwzięcia, nie może być „zrealizowana” bez przedłożenia przez organ wykonawczy stosownego projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Powiatu w Kętrzynie dokonała zmiany wydatków na realizację przedsięwzięć ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2017-2032 poprzez wykreślenie przedsięwzięcia nr 3 „Przebudowa i remont basenu pływackiego krytego przy ul. Poznańskiej w Kętrzynie” w wysokości 8.000.000,00 zł w 2017 r. oraz 3.556.878,00 zł w 2018 r. bez zgody Zarządu Powiatu w Kętrzynie, co pozostaje w sprzeczności z art. 231 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdza, że za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, rozumie się takiego rodzaju naruszenie prawa, które prowadzi do skutków, które nie mogą być tolerowane w państwie prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała będąca aktem prawa miejscowego pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt. II SA/Wr 1459/97).

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

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



Z-CA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Bogdan Gaber
Bogdan Gaber