

Uchwała Nr 12/605/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 20 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXVIII/266/2022 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie współdziałania z Powiatem Kaliskim w realizacji zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej w 2022 r., z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 25 marca 2022 r. Rada Gminy Godziesze Wielkie powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 10 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, zdecydowała o współdziałaniu z Powiatem Kaliskim w realizacji zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej w 2022 r.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 20 kwietnia 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż: cyt.:

"1. Upoważnia się Wójta Gminy Godziesze Wielkie do zawarcia porozumienia z Powiatem Kaliskim dotyczącego współdziałania w realizacji zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej poprzez udzielenie pomocy finansowej Powiatowi Kaliskiemu.

2. Szczegółowe warunki współdziałania i rozliczenia pomocy finansowej zostaną określone w porozumieniu zawartym pomiędzy Gminą Godziesze Wielkie a Powiatem Kaliskim."

W uchwale zmieniającej budżet Gminy Godziesze Wielkie na 2022 rok (uchwała Nr XXXVIII/271/2022 podjęta na tej samej sesji) zaplanowano w dziale 600 "Transport i łączność", rozdziale 60004 "Lokalny transport zbiorowy" w § 2710 "Dotacja celowa na pomoc finansową udzielna między jst na dofinansowanie własnych zadań bieżących" wydatki w kwocie 21.814,00 zł, przy czym w uzasadnieniu do uchwały objaśniono, że: „*zwiększenie o kwotę 21.814,00 zł*” to „*środki na dotację dla Powiatu Kaliskiego na organizację lokalnego transportu zbiorowego*”.

Biorąc pod uwagę wskazane regulacje, Kolegium Izby wskazuje, że skoro wydatki planowane w budżecie mają być realizowane w formule pomocy finansowej, nie znajduje uzasadnienia zapis § 1 ust.1 badanej uchwały stanowiący o porozumieniu.

Kolegium Izby wskazuje, że transport zbiorowy jest zadaniem własnym powiatu, o czym stanowi art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U z 2022 r. poz. 528, z późn. zm.), zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, z późn. zm.) organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów jest powiat:

- a) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,
- b) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie.

Zatem, w ocenie Kolegium Izby, udział gminy w dofinansowaniu wskazanego zadania, winien stanowić pomoc finansową.

Zgodnie z art. 10 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, natomiast ust. 2 stanowi, że gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, zatem art. 10 ust. 2 stanowi normatywną podstawę udzielania pomocy finansowej z budżetu gminy. Znajduje to potwierdzenie w art. 220 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm. - dalej zwana

„uofp”), który wskazuje, że z budżetu JST może być udzielona innym JST pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Udzielanie pomocy dotyczy dofinansowania zadań własnych beneficjenta tej pomocy, co wynika z kolei art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.).

Udzielenie pomocy finansowej z budżetu gminy wymaga podjęcia przez radę gminy odrębnej uchwały w powyższej sprawie, o czym przesądza art. 216 ust. 2 pkt 5 uofp, wskazując, że wydatki budżetu JST są przeznaczane na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych JST, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący JST.

Pomoc finansowa jest jedną z możliwych form pomocy między jednostkami samorządu terytorialnego, a gmina może jej udzielić innej jednostce samorządu terytorialnego na zadania publiczne realizowane przez tę jednostkę z mocy obowiązujących przepisów. Przepisy ustaw ustrojowych nie ograniczają celu, na jaki można udzielić pomocy. Regionalne izby obrachunkowe oraz sądy administracyjne (np. wyrok NSA z 3 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 207/14) stoją na stanowisku, że może ona być przeznaczona jedynie na zadania własne jednostki otrzymującej pomoc.

Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej poprzedza ujęcie w budżecie odpowiednich kwot wydatków. Wola udzielenia pomocy finansowej innej jednostce musi być wyrażona w sposób jednoznaczny. Warunkiem udzielenia pomocy jest zatem określenie w uchwale zadania wynikającego z uchwał ustrojowych objętych pomocą, ale także wielkości pomocy.

Pomoc finansowa z budżetu gminy udzielana jest w formie dotacji celowej, stosownie do wymogu określonego w art. 220 ust. 1 uofp. Przekazanie środków uzależnione jest od zawarcia umowy, art. 212 ust. 2 ww. ustawy wskazuje bowiem jednoznacznie, że podstawą udzielenia pomocy jest umowa. Podstawowe elementy treściowe przedmiotowej umowy kształtuje art. 250 ww. ustawy, a wydatki z tytułu pomocy finansowej ujmuje się w budżecie gminy w dziale i rozdziale określonym przez przeznaczenie dotacji celowej oraz w paragrafach: § 271 – dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między JST na dofinansowanie własnych zadań bieżących lub § 630 – dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między JST na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513).

Zgodnie z dyspozycją art. 220 ust. 2 uofp podstawą udzielenia pomocy finansowej jest "umowa", a nie "porozumienie". Cechą porozumień zawieranych między jednostkami samorządu

terytorialnego jest przekazanie środków finansowych innej jednostce samorządu terytorialnego z jednoczesnym przekazaniem jej do zrealizowania zadania własnego, natomiast kształt umowy dotacyjnej ustala udzielający dotacji, jednostronnie określając w niej warunki udzielenia dotacji.

W rozstrzyganym przypadku nie mamy do czynienia z przekazaniem zadania z zakresu właściwości Powiatu na rzecz Gminy, lecz mamy do czynienia ze wsparciem finansowym – udzieleniem pomocy finansowej jednej jednostki samorządu terytorialnego (Gminy Godziesze Wielkie) innej jednostce samorządu terytorialnego (Powiatowi Kaliskiemu).

W związku z powyższym zapisy badanej uchwały pozostają w sprzeczności z art. 216 ust. 2 pkt 5 oraz art. 220 ustawy o finansach publicznych i art. 47 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.