

**RADA MIEJSKA
W LUBINIE**

**UCHWAŁA NR XLIX/379/14
RADY MIEJSKIEJ W LUBINIE
Z DNIA 25 MARCA 2014R.**

w sprawie wniesienia skargi na uchwałę nr 29/2014 z dnia 25 lutego 2014r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XLVI/351/13 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2014 i ustalenia budżetu w części dotkniętej nieważnością.

Na podstawie art.98 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r., poz. 270) **uchwała się, co następuje:**

§ 1

Rada Miejska w Lubinie wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę nr 29/2014 z dnia 25 lutego 2014r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, stwierdzającą nieważność części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XLVI/351/13 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2014 i ustalenia budżetu w części dotkniętej nieważnością. Skarga stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lubina.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodnicząca Rady Miejskiej

Bogusława Potocka-Zdrzałik

**Załącznik
do Uchwały Nr XLIX/379/14
Rady Miejskiej w Lubinie
z dnia 25 marca 2014r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław**

za pośrednictwem

Regionalnej Izby Obrachunkowej we
Wrocławiu
ul. Ofiar Oświęcimskich 5
50-069 Wrocław

Skarżący:

Rada Miejska w Lubinie
ul. Kilińskiego 10
59-300 Lubin

Organ:

Regionalna Izba Obrachunkowa
ul. Ofiar Oświęcimskich 5
50-069 Wrocław

SKARGA

na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2014 r., nr 29/2014 w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XLVI/351/13 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie budżetu Miasta Lubina na rok 2014 i ustalenia budżetu w części dotkniętej nieważnością.

Na podstawie art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 3 §2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm. - zwana dalej p.p.s.a.) Rada Miejska w Lubinie wnosi skargę na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2014 r., nr 29/2014 w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XLVI/351/14 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie budżetu Miasta Lubina na rok 2014 i ustalenia budżetu w części dotkniętej nieważnością. Podstawą do wniesienia niniejszej skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Lubinie nr XLIX/379/14 z dnia 25 marca 2013r. w sprawie wniesienia skargi na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Skarżący uchwale zarzuca naruszenie przepisów prawa:

1. Art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez naruszenie zasady adekwatności, decentralizacji i samodzielności zabezpieczających stronę skarżącą przed nadmierną ingerencją organów państwa.

2. Art. 9 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 25.11.1994 r.) poprzez jego całkowite pominięcie, w zakresie w jakim procedury wyrównawcze nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji w zakresie uprawnień własnych jednostek samorządu terytorialnego.
3. Art. 217 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. z zm.) poprzez ustalenie, że jest możliwe zwiększenie przychodów budżetu z tytułu wolnych środków o kwotę 2.400.000 zł., bez przeprowadzenia analizy możliwości wypełniania przez Gminę Miejską zadań w zakresie realizacji zadań własnych i zleconych.
4. Poprzez zastosowanie przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z zm.) w zakresie w jakim Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 roku (sygn. akt K 14/11) uznał, że art. 36 ust. 4 pkt. 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt. 6, ust. 3 pkt. 6 i ust. 4 pkt. 6 jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji

Wskazując na powyższe uchybienia Rada Miejska w Lubinie, w myśl art. 148 p.p.s.a. wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu kosztami postępowania w sprawie według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr 29/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. stwierdziło nieważność części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XLVI/351/13 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie budżetu Miasta Lubina na rok 2014 i ustalenia budżetu w części dotkniętej nieważnością. Kolegium ustaliło, że Rada Miejska przyjmując budżet Miasta na rok 2014 zaplanowała wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 10.017 zł., co stanowi kwotę niższą od kwoty 2.410.017 zł. wskazanej przez Ministra Finansów na podstawie art. 29 ust. 1 i art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Niespornym w sprawie jest uprawnienie regionalnych izb obrachunkowych wywodzące się z Konstytucji, z przepisu art. 171 ust. 2, do nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (art. 11) zawiera katalog spraw, w których objawia się działalność nadzorcza izb. Skarżąca Rada Miejska tego uprawnienia nie neguje, natomiast nie wyraża akceptacji do podejmowania działań, które w jej ocenie naruszają samodzielność gminy i ograniczają swobodę podejmowania decyzji w zakresie jej uprawnień własnych.

Wskazać należy na treść przepisu art. 167 Konstytucji, który to wyznacza konstytucyjne podstawy ustroju finansów samorządu terytorialnego. W ust. 1 i 4 przepis ten statuuje zasadę adekwatności środków finansowych do zadań samorządu a w ust. 2 wyraża zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w ustępie 3 formułuje nakaz ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz tych jednostek. Zasada adekwatności to nie tylko wymóg wyposażenia samorządów w dochody w sposób właściwy do powierzonych im zadań publicznych ale to także zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada decentralizacji i zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wymagają zagwarantowania określonego marginesu swobody

realizowania przez te jednostki zadań publicznych. Zarzut naruszenia art. 167 Konstytucji sprowadza się do braku zapewnienia skarżącej udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań. Zakres realizacji zadań własnych jak i zadań zleconych, które są dofinansowywane z budżetu gminy z uwagi na ich niedoszacowanie przez Wojewodę powoduje, że dochody Gminy Miejskiej nie są wystarczające aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 25.11.1994 r.) w art. 9 w ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 formułuje prawo jednostek samorządu terytorialnego do posiadania własnych wystarczających zasobów, którymi mogą one swobodnie dysponować w ramach wykonywanych swych uprawnień, których wysokość winna być dostosowana do zakresu realizowanych zadań publicznych. Z kolei ustęp 5 art. 9 Karty wprowadza zastrzeżenie aby procedury wyrównawcze mające na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów a także wydatków, nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2006 roku (sygn. akt K 30/04) stwierdził, że w wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów działań własnych i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł własnych. Powyższe uregulowania wprowadzają zakaz pogarszania sytuacji jednostek samorządu, podczas gdy one są zmuszone do dokonania płatności wyrównawczych ze szkodą dla realizacji zadań własnych. Trudnym do zaakceptowania jest stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej, że jest możliwym zwiększenie przychodów budżetu Gminy Miejskiej z tytułu wolnych środków. Należy zadać pytanie, z czego to skarżąca gmina ma zrezygnować aby uznać za prawidłową skarżoną uchwałę RIO i ze spokojem zrealizować ją pomimo pogorszenia warunków finansowania zadań przyjętych w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej. Wskazać także należy na inny aspekt negatywnych skutków finansowych systemu korekcyjno-wyrównawczego. Dodatkowa dolegliwość wynika z wyrażonego w art. 242 ustawy o finansach publicznych zakazu planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące. Dokonywane przez gminę wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin kwalifikowane są jako wydatki bieżące a w konsekwencji kwota tej wpłaty odpowiednio pomniejsza pulę ze środków z dochodów bieżących możliwych do przeznaczenia na inne wydatki bieżące. Powyższe obarczone jest poważnym ryzykiem konieczności pokrycia wydatków bieżących z zaciąganiem kredytu. Powyższe stanowi ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych stanowi, że deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Wobec braku definicji legalnej, pojęcie "wolnych środków" należy rozumieć jako użyte w znaczeniu potocznym, tj. jako środki znajdujące się na rachunku bankowym jednostki sektora finansów publicznych, okresowo "niepotrzebne" do dokonania wydatków lub rozchodów. Wolne środki stanowią nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Są to środki pieniężne niezaangażowane na finansowanie wydatków lub rozchodów w poprzednim okresie, pochodzące z wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek uprzednio zaciągniętych, ale niewykorzystanych

w całości, oraz uzyskane w poprzednich okresach spłaty pożyczek udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca, poprzez wprowadzenie kategorii nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, dopuścił możliwość spożytkowania niewykorzystanych kredytów, pożyczek lub środków pochodzących z emisji papierów wartościowych na sfinansowanie deficytów w latach następnych. Środki te mogą stanowić źródło finansowania wydatków bieżących przekraczających wielkość dochodów bieżących pozyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w skarżonej uchwale w § 2 w pkt 1 ustaliła wydatki budżetu w dziale 758 Różne rozliczenia, w rozdziale 75831 Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin, w § 2930 Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa – w kwocie 2.410.017 zł., a w pkt 2 ustaliła plan przychodów budżetu w części dotyczącej wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w § 950 Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 5.850.000 zł. W pkt 3 § 2 została ustalona nadwyżka budżetu w kwocie 2.658,111 zł., którą przeznacza się na sfinansowanie rozchodów z tytułu spłaty pożyczek i kredytów. W uzasadnieniu do uchwały Kolegium stwierdziło, że w oparciu o sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 rok możliwe jest zwiększenie przychodów budżetu z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzając nieważność uchwały budżetowej na rok 2014 i ustalając budżet w części dotkniętej nieważnością, Kolegium RIO nie zadało sobie trudu pozyskania dodatkowej wiedzy w zakresie w jakim środki te będą stanowić źródło finansowania wydatków bieżących przekraczających wielkość dochodów bieżących pozyskiwanych przez Gminę Miejską Lubin. W tym zakresie nie wpłynęło żadne pismo do skarżącej Gminy. Z tego też względu uchwałę należy uznać za podjętą z naruszeniem prawa.

Strona skarżąca pragnie także podnieść zarzut naruszenia przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie w jakim nakłada ona na gminę obowiązek wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 roku (sygn. akt K 14/11) uznał, że art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Określone ustawowo dochody własne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowane są niejednokrotnie obiektywnymi czynnikami: warunkami gospodarczymi, położeniem geograficznym czy sytuacją demograficzną. Dążeniem ustawodawcy, związanym z wdrożeniem poziomego wyrównania dochodów, było wzmocnienie potencjału dochodowego najsłabszych finansowo jednostek samorządu terytorialnego. W ramach systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodzi do sytuacji, w której, na skutek dokonania wpłat wyrównawczych, nie jest możliwe wykonywanie zamierzonych celów przez poszczególne samorządy, w ocenie strony skarżącej świadczy o kwalifikowanej postaci naruszenia przez prawodawcę podstawowych wzorów zachowania podmiotów. To znaczy, iż w efekcie generują one stany dotkliwej dysfunkcji aktualnego mechanizmu wyrównawczego, i to takiej dysfunkcji, która sama przez się stanowi, naruszenie wskazanych wyżej wartości.

Strona skarżąca uważa istnienie sprawnych mechanizmów wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego za pożyteczne, a nawet wręcz konieczne. Warunkiem jest tu jednak

poprawna regulacja ustawowa. Zauważyć także należy, że Trybunał Konstytucyjny badał skargę wniesioną przez samorząd województwa mazowieckiego na ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał ten w wyroku z dnia 4 marca 2014 roku orzekł, że przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie gwarantujące zachowania istotnej części dochodów dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. W ocenie skarżącej Rady Miejskiej przywołanie przez organ nadzoru w treści skarżonej uchwały przepisów uznanych za niekonstytucyjne stanowi naruszenie obowiązującego porządku prawnego.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej stanowisko, Rada Miejska w Lubinie wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- odpis skargi,

z up. PREZYDENTA MIASTA

Lesz Dłubała
Sekretarz Miasta