

Opalenica, dnia 14 marca 2018 roku

54.038.26.2017

Pan  
Wojciech Jankowiak  
Wicemarszałek  
Województwa Wielkopolskiego

### UWAGI

do projektu umowy o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji celowej związanej  
z uruchomieniem Poznańskiej Kolei Metropolitalnej  
(dotyczy pisma Nr DT-III.8060.41.2018 z dnia 1 marca 2018 r.)

W § 1 ust. 2 projektu umowy określa się kwotowo wielkość dotacji celowej w roku 2018. § 4 ust. Odwołuje się do zapisu § 1 ust. 2 jednocześnie wskazując na pomoc w postaci dotacji celowej w latach 2018-2020. Odwołanie do § 1 ust. 2 umowy jest całkowicie niezrozumiałe. Dodatkowo w § 7 stwierdza się, że umowę zawiera się w zakresie wskazanym w § 4 do dnia 31 grudnia 2020. Dodatkowo rozumienie zapisów utrudnia zapis § 3 ust. 3 stwierdzający, że w przypadku wystąpienia w trakcie obowiązywania Umowy zmian czynników mających wpływ na określoną w § 1 ust. 2 wysokość dotacji celowej, w szczególności takich jak:

- wielkość pracy eksploatacyjnej,
- koszty realizacji pracy eksploatacyjnej,
- ilość i wysokość przychodu ze sprzedaży biletów, dopłat do ulg ustawowych oraz sprzedaży uprawnień,

- Strony dopuszczają zmianę wysokości dotacji celowej z tym jednak, że zgodnie z ust. 4:

„wprowadzenie zmiany, o której mowa w ust. 3 musi być poprzedzone zawarciem stosownego aneksu do niniejszej umowy, **po uprzednim podjęciu przez Radę Miejską w Opalenicy uchwały zmieniającej uchwałę Nr..... Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia..... w sprawie udzielenia Województwu Wielkopolskiemu pomocy finansowej na realizację zadania pn. „Wzmocnienie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze oddziaływania Aglomeracji Poznańskiej poprzez zwiększenie ilości połączeń kolejowych – dofinansowanie Poznańskiej Kolei Metropolitalnej (PKM)”** oraz podjęcie przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego i Radę Miejską w Opalenicy uchwał zmieniających Wieloletnią Prognozę Finansową na rok, w którym wystąpiły okoliczności, o których mowa w ust. 3 oraz lata kolejne.”.

Powstaje pytanie, co się stanie, jeśli uchwała o zmianie wysokości dotacji nie uzyska poparcia większości radnych. W moim przekonaniu umowa cywilnoprawna nie może zmusić organu stanowiącego gminy, jakim jest rada, to podejmowania uchwał o z góry określonej treści i to w dodatku takich, które będą skutkować wydatkowaniem gminnych środków. Tymczasem z omawianego zapisu wynika, że rada gminy ma podjąć uchwałę o zmianie dotychczasowej uchwały przez przeznaczenie na dotację większych środków. Takiej prawnej możliwości nie przewidują przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.). W myśl art. 10 ust. 1 tej ustawy wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Z kolei § 18 ust. 2 tej ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy. Budżet uchwalany jest corocznie i musi obejmować środki przeznaczone na dotacje dla innych jst. Należy podkreślić, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) nie zawiera w stosunku do organizacji transportu publicznego analogicznych uregulowań, jak uregulowanie zawarte w jej art. 216 ust. 3, odnoszące się do realizacji zadań wynikających z porozumień, o których mowa w art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ustawa o samorządzie gminnym reguluje sferę porządku publicznoprawnego zaś umowy są domeną prawa cywilnego, a zatem dotyczą sfery stosunków prywatnoprawnych. Nie można więc w drodze umowy cywilnoprawnej skutecznie narzucić przyszłych obowiązków o charakterze publicznoprawnym organowi stanowiącemu gminy.

Kolejną wątpliwość wzbudza proponowany sposób obliczania dotacji celowej określonej w załączniku nr 2. Na podstawie zawartego w tym załączniku wzoru nie sposób nawet w przybliżeniu określić wielkości dotacji w poszczególnych latach. Umowa nie przewiduje również żadnego sposobu jej rozwiązania w przypadku stwierdzenia jej nieprzydatności dla społeczności lokalnej gminy, bądź niewspółmiernych do korzyści kosztów ich uzyskania. Stanowić więc może naruszenie fundamentalnych kryteriów kontroli zarządczej, określonej w art. 68 u.f.p. mianowicie:

- kryterium **celowości** opierającym się na ocenie stopnia realizacji celów i zadań, dla których realizacji jednostka została utworzona, poprzez ustalenie, czy jej działanie jest racjonalne, pozytywne oraz przynoszące spodziewane efekty,
- kryterium **rzetelności** obejmującego ocenę funkcjonowania jednostki w punktu widzenia zachowania przez nią należytej staranności, stosowania istniejących standardów, reguł i parametrów przyjętych w danej działalności,
- kryterium **gospodarności** obejmującego optymalne wykorzystanie posiadanych środków finansowych i gospodarczych, czyli osiąganie jak najlepszych wyników z danych nakładów.

Proponowana umowa nie określa również w sposób stanowczy górnej granicy poziomu udzielanych dotacji. Jest to zatem zawarcie umowy o nieokreślonych dla budżetu gminy skutkach finansowych, zatem niezgodnej z art. 44 u.f.p. W tej sytuacji jej zawarcie może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.).

Uwagi odnośnie szczegółowych uregulowań:

**1. § 1 pkt 5) oraz załącznik 2:**

Podano sposób obliczeń dotacji celowej udzielonej na realizację zadania, ale sam wzór bez danych to stanowczo za mało informacji. Brak nawet danych dla dotacji udzielanej w bieżącym roku (każdy ze składników winien być określony kwotowo, w tym także tzw. rozsądny zysk, a także wskazanie podstaw obliczania każdego ze składników w taki sposób by gmina mogła samodzielnie obliczyć wielkość środków przewidzianych na dotację), w celu poznania dokładnych pozycji wzrostu oraz ich przyczyn w przypadku ewentualnej dopłaty w formie tzw. rekompensaty.

**2. § 3 pkt 2) oraz załącznik 3:**

Załącznik Nr 3 powinien zawierać tylko rok 2018, należy w nim usunąć rok 2019 i 2020, ponieważ umowa reguluje kwestie roku 2018, zresztą uchwała Rady Miejskiej o pomocy będzie dotyczyła także tylko roku 2018, zatem pozostawienie tego załącznika w takiej formie, może spowodować, że Burmistrz przekroczy uprawnienia udzielone przez Radę w ww. uchwale do zawarcia umowy na rok 2018, co skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

**3. § 3 pkt 4):**

W wierszu 8 należy usunąć „i Radę Miejską w Opalenicy” a zwrot „uchwał zmieniających” zamienić na „uchwały zmieniające”, zgodnie z wcześniejszymi uwagami dotyczącymi niemożności zmuszania podejmowania określonych czynności o charakterze publicznoprawnym w drodze długoterminowej umowy cywilnoprawnej.

**4. § 4 i 7:**

§ 4 i 7 należy usunąć z umowy w całości, ponieważ umowa dotyczy roku 2018, a dla zawarcia umowy w roku 2019 i 2020 Rada Miejska w Opalenicy podejmie z pewnością stosowne uchwały o pomocy finansowej przed projektowaniem budżetu tj. do 15 listopada roku 2018 i roku 2019.

Burmistrz podpisał porozumienie intencyjne na przyszłe lata, które nie wiąże gminy finansowo, a skoro umowa dotyczy roku 2018 to nie ma potrzeby wprowadzania tego zadania jako przedsięwzięcia do WPF, ponieważ umowy będą roczne.

Na ostatniej sesji Rada Miejska uchyła uchwałę w sprawie WPF wraz ze zmianami i podejmuje nowy WPF obowiązujący od nowego roku budżetowego do okresu planowanych limitów wydatków na realizację przedsięwzięć lub planowanych spłat zadłużenia gminy, zatem paragraf 4 i 7 nie będzie obowiązywał do końca roku 2020 a Burmistrz może czasami przekroczyć uprawnienia udzielone przez Radę w ww. uchwale o

udzieleniu pomocy finansowej do zawarcia umowy na rok 2018, a wtedy niestety może to stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Projekt umowy wymaga zasadniczego przepracowania pod kątem rozłożenia ryzyk wspólnego przedsięwzięcia przez poszczególne podmioty uczestniczące w nim, jasnego określenia poziomu ryzyka finansowego ponoszonego przez gminę, możliwości rezygnacji z realizacji umowy w przypadku jej nieopłacalności oraz trybu postępowania w przypadku nieuwzględnienia przez radę gminy kolejnych dotacji dla realizacji umowy w budżecie gminy bez jakichkolwiek zapisów noszących znamiona wymuszania na suwerennym organie stanowiącym gminy konkretnego stanowiska.

Z poważaniem

**ZASTĘPCA BURMISTRZA**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Jakubowski', is written over a red stamp. The signature is enclosed within a large, hand-drawn blue loop.

*mgr Paweł Jakubowski*