

UCHWAŁA Nr XXVIII/276/ 05
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO
z dnia 30 maja 2005 roku

w sprawie **skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Kielcach**

Na podstawie art.86, ust.1-2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U z 2001 r. Nr 142, poz.1590; z 2002 r. Nr 23, poz.220; Nr 62, poz.558; Nr 153, poz.1271; Nr 214, poz.1806; z 2003 r. Nr 162, poz.1568; z 2004 r. Nr 102, poz.1055; Nr 116, poz.1206), w związku z uchwałą Nr 26/2005 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 20 kwietnia 2005 r. – **uchwała się, co następuje:**

§ 1

Składa się skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach zawarte w uchwale Nr 26/2005 z dnia 20 kwietnia 2005 r., a dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXV/253/05 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 16 marca 2005 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki na prefinansowanie działań w ramach Priorytetu II ZPORR 2004-2006 współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych - z powodu naruszenia art.48 ust.1 pkt 2 i 49 ust.1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz.148 z późn.zm.).

§ 2

Upoważnia się Marszałka Województwa Świętokrzyskiego do wniesienia skargi oraz do udzielenia pełnomocnictw procesowych.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Sejmiku

Ryszard Nagórny

Kielce, dnia 18 maja 2005 r.

RP / 0541/ 0541/19/2005r.

Do
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Krakowie
30 – 965 Kraków ul. Topolowa 5

za pośrednictwem

Regionalnej Izby Obrachunkowej
ul. Targowa 18
25-520 Kielce

Skarżący:

Województwo Świętokrzyskie
reprezentowane przez:
Marszałka Województwa – Franciszka Wołodźko
Urząd Marszałkowski
25-516 Kielce, Al. IX Wieków Kielc 3

Strona przeciwna:

Regionalna Izba Obrachunkowa
25-520 Kielce, ul. Targowa 18

S K A R G A

na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach Nr 26/2005 z dnia 20 kwietnia 2005 r., dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXV/253/05 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 16 marca 2005 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki na prefinansowanie działań w ramach Priorytetu II ZPORR 2004-2006 współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych – doręczonej Skarżącemu w dniu 21 kwietnia 2005 r.

Na podstawie art. 3 § 2, pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz.1270; z 2004 r. Nr 162, poz.1692), art.86 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590; z 2002 r. Nr 23, poz.220; Nr 62, poz.558; Nr 153, poz.1271; Nr 214, poz.1806; z 2003 r. Nr 162, poz.1568; z 2004 r. Nr 102, poz.1055; Nr 116, poz.1206) :

Województwo Świętokrzyskie składa skargę na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach Nr 26/2005 z dnia 20 kwietnia 2005 r., dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXV/253/05 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 16 marca 2005 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki na prefinansowanie działań w ramach Priorytetu II ZPORR 2004-2006 współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Skarżący zarzuca naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię:

- art.11 ust.1. pkt. 3 i art.18 ust.1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r.

- o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz.577 z późn.zm.)
- art.48 ust.1 pkt 2 i 49 ust.1 oraz art. 30g - 30l ustawy z dnia 26 listopada 2001r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz.148 z późn.zm.).

Wskazując na powyższe podstawy prawne Skarżący wnosi o:

- uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego,
- zasądzenie kosztów postępowania.

Zaskarżona uchwała została doręczona w dniu 21 kwietnia 2005r. Wniesienie skargi następuje z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 53 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Uchwała Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w sprawie skargi zostanie przedłożona po wezwaniu przez Sąd . Najbliższa sesja planowana jest na 30 maja 2005r. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego będąca podstawą wniesienia skargi może być przedłożona aż do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności wniesienia skargi (tak : postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1994 r. – IIIARN 53/94).

U z a s a d n i e n i e

Uchwałą Nr 26/2005 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach stwierdziło nieważność uchwały Nr XXV/253/05 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w sprawie zaciągnięcia pożyczki na prefinansowanie działań w ramach Priorytetu II ZPORR 2004-2006 współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

W/w uchwałą Kolegium podjęło na podstawie art.11 ust.1 pkt. 3 i art.18 ust.1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) wskazując , iż Sejmik naruszył art. 48 ust.1 pkt 2 i art.49 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz.148 z późn. zm.).

Ze stanowiskiem Kolegium Skarżący nie może się zgodzić gdyż organ nadzoru :

- po pierwsze, przekroczył zakres kompetencji stwierdzając nieważność uchwały nie należącej do kategorii spraw wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.
- po drugie, dokonał sprzecznej z prawem interpretacji art. 48, 49 oraz pomiął 30g - 30l ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu tego stanowiska Skarżący podnosi :

Z mocy art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Kolegium może stwierdzić nieważność uchwał wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy. Kompetencje nadzorcze zostały ograniczone do uchwał wymienionych w tym przepisie. Wskazany w zaskarżonej uchwale art. 11 ust. 1 pkt. 3 dotyczy uchwał w sprawie „zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego”. Uchwała Sejmiku będąca przedmiotem badania nadzorczego nie należała do tej kategorii gdyż nie dotyczyła zaciągnięcia zobowiązania wpływającego na wysokość długu publicznego województwa.

Zgodnie z art. 114 ust. 3 ustawy o finansach publicznych do „(...) pożyczek zaciąganych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem czek

dysponującym funduszami strukturalnymi (...)” nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 114 ust. 1 i 2 ustawy. W konsekwencji oznacza to, iż łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje kwot pożyczek zaciąganych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi. Taki właśnie charakter ma pożyczka pomostowa, której dotyczyła uchwała Sejmiku.

Zgodnie z art. 113 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych środki uzyskane z tytułu „(...) *pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi* „ są wyłączone „z łącznej kwoty z przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek (...)”. Jest to następstwem zasady, że zwrotu pożyczki dokonuje nie pożyczkobiorca, ale Instytucja Zarządzająca Programem lub Instytucja Pośrednicząca. Zasada ta nie obowiązuje tylko w przypadku niewpłynięcia środków z budżetu Unii Europejskiej z przyczyn zależnych od pożyczkobiorcy. Tylko w tym ostatnim przypadku znajdzie zastosowanie art. 114 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nakazujący zaliczyć otrzymane środki do długu publicznego.

Fakt, że środki pozyskane z tytułu pożyczek na prefinansowanie nie wpływają na wysokość długu publicznego wynika także z systematyki przepisów ustawy o finansach publicznych. Zasady udzielania pożyczek na prefinansowanie tj. przepisy art. 30g - 30l ustawy zawarte są w dziale I - pt. " *Zasady ogólne finansów publicznych* " w rozdziale IV pt. " *Zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych* ". Natomiast pozostałe pożyczki tj. przepisy art. 48 – 51 ustawy zawarte są w dziale II pt. " *Państwowy dług publiczny* " w rozdziale IV pt.:

„ *Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez innego niż Skarb Państwa podmiotu sektora finansów publicznych* ”. Systematyka przepisów ustawy o finansach publicznych wskazuje zatem, iż :

- jedynie pożyczki zaciągnięte na podstawie art. 48 są zaliczalne do długu publicznego,
- pożyczki zaciągnięte na prefinansowanie w trybie art. 30g – 30l nie są tożsame z pożyczkami regulowanymi w art. 48.

Właśnie z tej przyczyny w podstawie prawnej uchwały Sejmiku nie wskazano art. 48, ale art. 30g ust.1 i 30h ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Organ nadzoru w/w okoliczności nie dostrzegł i bezzasadnie oceniał legalność podjętej przez Sejmik uchwały na podstawie art. 48 i 49 ustawy o finansach publicznych mimo, iż pożyczka o charakterze pomostowym przeznaczona na prefinansowanie nie stanowi pożyczki w rozumieniu w/w przepisów.

Art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotyczy sytuacji zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek z przeznaczeniem na „(...) *finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach (...)*”. Tymczasem przedmiotem uchwały Sejmiku było zaciągnięcie pożyczki pomostowej „ *przeznaczonej na prefinansowanie działań 2.1 – 2.6 Priorytetu II „Wzmocnienie zasobów ludzkich w regionach” Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych* ”. Przeznaczenie zatem środków uzyskanych z tytułu pożyczki na prefinansowanie jest zupełnie inne od tego, który wskazuje art. 48 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Organ nadzoru pominął, iż w zakresie środków pochodzących z pożyczki na prefinansowanie obowiązują szczególne uregulowania ustawowe.

Ustawa o finansach publicznych definiuje je w:

- art.3 ust. 1. pkt 2 jako „środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej”
- art.3 ust. 3. pkt 2 jako „środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności”

i wyraźnie wyodrębnia od „*dochodów publicznych*” w rozumieniu art.3, ust. 1. pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

O odrębności środków pochodzących z pożyczki na prefinansowanie świadczą również dalsze przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym :

- art.30 stanowiący o tym, że :

„*Środki , o których mowa w art. 3 ust.1. pkt. 2 (...) są:*

- 1) *przeznaczone wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy,*
- 2) *wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu.”*

- art.30g ust.1 stanowiący o tym, że :

„*Jednostki sektora finansów publicznych realizujące programy i projekty finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 3 ust.3 pkt 2, mogą otrzymać z budżetu państwa środki na prefinansowanie tych programów i pożyczek”;*

-art.30h ust.1 stanowiący o tym, że :

„*Jednostka sektora finansów publicznych, która otrzyma z budżetu państwa środki na prefinansowanie, jest obowiązana do otwarcia w Banku Gospodarstwa Krajowego rachunku bankowego do obsługi finansowej realizowanego projektu (...)”*

- art.30k ust.1 stanowiący o tym, że

„*Umowę pożyczki z jednostką sektora finansów publicznych zawiera właściwy minister (...)”*

Szczególny charakter środków pochodzących z pożyczek na prefinansowanie potwierdzają także wydane przez Ministra Finansów przepisy wykonawcze w tym :

1/ rozporządzenie z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 209, poz.2132; Nr 283, poz.2828) określające w załącznikach:

- Nr 3 „*Klasyfikację paragrafów dochodów, przychodów i środków”*
- Nr 4 „*Klasyfikację paragrafów wydatków i środków”*
- Nr 5 klasyfikację paragrafów „*przychodów z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej”*
- Nr 6 klasyfikację paragrafów rozchodów na „*splaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej”*

2/ rozporządzenie z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U Nr 153, poz.1752) określające w załączniku Nr 1 wyodrębnione konta:

- „*Rachunki środków funduszy pomocowych” (k-to 137),*
- „*Rozliczenie dochodów ze środków funduszy pomocowych” (k-to 227),*

- „Rozliczenie wydatków ze środków funduszy pomocowych” (k-to 228),
 - „Dochody z funduszy pomocowych” (k-to 907),
 - „Wydatki z funduszy pomocowych” (k-to 908)
- oraz „Fundusze pomocowe” (k-to 967).

Z przedstawionych regulacji wynika, że do środków publicznych pozyskiwanych w drodze pożyczek na prefinansowanie nie można stosować zasad dotyczących pożyczek regulowanych w art. 48 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Pożyczki na prefinansowanie regulowane są przepisami szczególnymi, a środki z nich pochodzące poddane odrębnemu reżimowi prawnemu.

Dlatego niezasadny jest zarzut wskazany w uzasadnieniu uchwały Kolegium dotyczący nie wskazania kwoty zaciąganej pożyczki i nie określenia jej w budżecie województwa stosownie do wymogów art. 49 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Dz.U. Nr 208, poz.2123) ostateczna kwota środków na prefinansowanie będzie znana po zaopiniowaniu wniosków o dofinansowanie przez Instytucję Zarządzającą Programem. Dopiero pozytywne opinie o wnioskach dadzą podstawę do zawierania umów pożyczek na konkretne wielkości środków i z konkretnym przeznaczeniem, a w konsekwencji dadzą podstawę do wprowadzenia ich do wydatków budżetu województwa. Ujęte w uchwale Sejmiku przy poszczególnych działaniach kwoty nie stanowiły wielkości na jakie zostaną zawarte umowy pożyczki lecz jedynie prognozę ich wielkości.

Uchwała Sejmiku będąca przedmiotem badania nadzorczego nie stanowiła jeszcze zaciągnięcia zobowiązania lecz jedynie zgodę na zaciągnięcie takiego zobowiązania w przyszłości po spełnieniu określonych prawem warunków. Zaciągnięcie zobowiązania w formie pożyczki na prefinansowanie nastąpi zgodnie z art. 30k ustawy o finansach publicznych na podstawie umowy zawartej z właściwym ministrem lub Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Zobowiązanie zostanie zaciągnięte, o ile oświadczenia woli w imieniu województwa złożą dwaj członkowie zarządu.

W świetle przedstawionych wyżej regulacji formalno-prawnych ubieganie się o środki z budżetu państwa na prefinansowanie działań ZPORR, udzielanych w formie pożyczek, musi być poprzedzone wyrażeniem woli przez Sejmik Województwa, dając tym Zarządowi Województwa podstawę wszczęcia procedury zmierzającej do podpisania stosownych umów. Taki właśnie znaczenie nadano uchwale Sejmiku będącej przedmiotem badania nadzorczego. Inna interpretacja przepisów pozbawiałaby Zarząd Województwa podstaw do podejmowania działań w zakresie wdrażania procesu realizacji programów współfinansowanych ze środków pomocowych.

W tym stanie rzeczy proszę o uwzględnienie skargi.

W załączeniu :
- odpis skargi