

Szczecin, dnia ..... 2017 r.

**Skarżący:** Województwo Zachodniopomorskie  
ul. Korsarzy 34  
70-540 Szczecin

**Rada Miejska  
w Sławnie**

**ul. M. Curie-Skłodowskiej  
97-100 Sławno**

## **SKARGA**

Na podstawie art. 227 i art. 229 pkt 3) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257)

### **Województwo Zachodniopomorskie**

- 1) składa skargę na Burmistrza Miasta Sławno Pana Krzysztofa Frankensteina w przedmiocie niewykonania Uchwały Nr VII/40/2015 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie współdziałania i partycypowania w kosztach realizacji zadania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na okres programowania 2014-2020 pod nazwą „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 205 na odcinku Sławno-Polanów etap przebudowy i rozbudowy przejścia przez m. Sławno”;
- 2) wnosi o uznanie skargi za zasadną i zobowiązanie Burmistrza Miasta Sławno do wykonania uchwały, o której mowa w pkt 1, poprzez zawarcie umowy dotacyjnej z Województwem Zachodniopomorskim.

## Uzasadnienie

Burmistrz Miasta Sławno pismem nr GKI.7013.23.2015 z dnia 2 marca 2015 r. wystąpił do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z wnioskiem o jak najszybszą realizację inwestycji pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 205 na odcinku Sławno-Polanów etap przebudowy i rozbudowy przejścia przez m. Sławno”. W piśmie tym, oprócz argumentacji o strategicznym znaczeniu przejścia dla funkcjonowania Miasta oraz dla ruchu tranzytowego do miejscowości nadmorskich, przedstawiono propozycję udzielenia Województwu pomocy finansowej na dofinansowanie tej inwestycji w kwocie 3.000.000,00 zł.

W odpowiedzi na tę argumentację, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego podjął czynności zmierzające do umieszczenia w/w zadania w planach inwestycyjnych Województwa, mimo iż pierwotnie nie było ono na liście priorytetów inwestycyjnych w regionie. Nie bez znaczenia dla tych działań pozostawał fakt przyrzeczenia przez Miasto udzielenia pomocy finansowej na rzecz Województwa. Zadeklarowana kwota przyszłej dotacji stanowiła bowiem ok. 25% szacunkowej wartości całego zadania. Przy tak planowanym rozkładzie kosztów tj. 25 % Miasto i 75 % Województwo – zadanie o wartości 12,8 mln złotych zostało ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Zachodniopomorskiego, zaś termin jego realizacji określono na lata 2015 -2016.

W dniu 29 kwietnia 2015 r. Rada Miejska w Sławnie podjęła Uchwałę Nr VII/40/2015 w sprawie współdziałania i partycypowania w kosztach realizacji zadania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na okres programowania 2014-2020 pod nazwą „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 205 na odcinku Sławno-Polanów etap przebudowy i rozbudowy przejścia przez m. Sławno”. Wykonanie Uchwały powierzono Burmistrzowi. W ślad za przedmiotową Uchwałą, Miasto i Województwo w dniu 15 lipca 2015 r. zawarły porozumienie, w którym Miasto zobowiązało się do udzielenia Województwu pomocy finansowej w kwocie 3 mln zł z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji w latach 2015-2016.

W celu wywiązania się ze zobowiązania priorytetowej realizacji inwestycji drogowej, Województwo Zachodniopomorskie podjęło wszelkie niezbędne czynności zmierzające do jak najszybszego uruchomienia zadania i już we wrześniu 2015 roku zawarta została umowa z wykonawcą robót, po czym bezzwłocznie przekazano wykonawcy plac budowy. Jednocześnie ustalono, iż zakres rzeczowy inwestycji, który miał zostać sfinansowany ze środków pochodzących z dotacji od Miasta wykonany zostanie w roku 2016. W związku z powyższym, w kwietniu 2016 r. przekazany został do Miasta projekt umowy dotacyjnej, określającej zasady przekazania i rozliczenia pomocy finansowej w formie dotacji na rok budżetowy 2016.

Tymczasem Burmistrz Miasta Sławno pomimo, że Uchwała Rady Miejskiej wyraźnie zobowiązała go do tego, odmówił podpisania umowy dotacyjnej z Województwem Zachodniopomorskim i stanął na stanowisku, że udzielenie pomocy finansowej Województwu w sposób bezwzględny uzależnia od pomocy rzeczowej dla Miasta w postaci przekazania materiału drogowego – kostki kamiennej z rozbiórki starej nawierzchni odcinka miejskiego przebudowywanej drogi wojewódzkiej nr 205.

**Takie stanowisko Burmistrza jest sprzeczne z treścią Uchwały podjętej przez Radę, nie koresponduje bowiem z żadnymi jej postanowieniami, ani przede wszystkim zapisami zawartego porozumienia. Stanowisko to oraz sposób postępowania Burmistrza są także sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa i stanowią nieuzasadnione niewykonanie uchwały Rady.**

W tym miejscu wskazać należy, że w katalogu zadań publicznych samorządu terytorialnego, określonego przepisami ustaw ustrojowych, ustawodawca przewidział możliwość udzielania pomocy innym jednostkom samorządowym. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) w związku z art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), gminy, związki międzygminne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie, bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Pomoc taka udzielana jest w formie dotacji celowej. **Kompetencję, dla udzielenia pomocy finansowej ustawodawca powierzył wyłącznie Radzie** - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 216 ust. 2 pkt 5) ustawy o finansach publicznych.

Regulacje prawne z zakresu finansów publicznych nie pozostawiają wątpliwości, że wydatki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, **w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, przewidzianą w odrębnej uchwale organu stanowiącego jednostki** (art. 216 ust. 2 pkt 5). **Podstawą udzielenia pomocy finansowej jest zawsze umowa** (art. 220 ust.2), zaś organ wykonawczy jednostki udzielającej pomocy finansowej, w przypadku, gdy odrębne przepisy nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji **zawiera umowę**, która w szczególności określa: 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w ustawie o finansach publicznych (art. 250).

Zatem w sytuacji, gdy Rada Miejska faktycznie zdecydowała o udzieleniu pomocy Województwu Zachodniopomorskiemu na realizację zadania publicznego i w tym celu, w granicach upoważnienia ustawowego, podjęła stosowaną uchwałę, obowiązkiem Burmistrza było urzeczywistnienie woli Rady, poprzez zawarcie właściwej umowy dotacyjnej z Województwem.

Do podstawowych obowiązków Burmistrza należy bowiem wykonywanie uchwał Rady, co wprost wynika z przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta w przepisie art. 30 ust. 2 pkt 2 precyzuje dodatkowo, że do zadań Burmistrza należy określenie sposobu wykonania uchwały. Realizacja tego obowiązku nie może jednak prowadzić do modyfikacji woli Rady wyrażonej w treści już podjętego aktu, co niestety na gruncie niniejszej sprawy miało miejsce. Wobec ustalonej praktyki, to zadanie organu wykonawczego gminy realizowane jest przede wszystkim poprzez wskazanie środków finansowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, przygotowanie projektu umowy dotacyjnej, czy wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały spośród pracowników urzędu – aparatu pomocniczego organów gminy.

**Wobec obowiązującego stanu prawnego, niekwestionowanym obowiązkiem Burmistrza było wykonanie uchwały Nr VII/40/2015 Rady Miejskiej w Sławnie poprzez zawarcie stosownej umowy dotacyjnej z Województwem Zachodniopomorskim. Obowiązek ten nie został jednak wykonany.**

W oparciu o praktykę jednostek samorządu terytorialnego można stwierdzić, że pomoc finansowa lub rzeczowa udzielana jest w wyniku akceptacji wniosku jednostki samorządu terytorialnego o taką pomoc lub akceptacji propozycji przyjęcia takiej pomocy. Zarówno wniosek, jak i propozycja winny mieć właściwe uzasadnienie prawne i faktyczne. Uzasadnienie prawne znajduje oparcie w istniejącej podstawie prawnej z zakresu finansów publicznych, pozwalającej jednostce samorządu terytorialnego na podjęcie uchwały w sprawie udzielenie takiej pomocy. Uzasadnienie faktyczne, związane jest natomiast z istnieniem celu publicznego, który w wyniku takiej pomocy ma zostać osiągnięty. Dotacja, w zależności od postanowień umownych może przybrać postać zaliczki na poczet przyszłych kosztów inwestycji celu publicznego, bądź refundacji już poniesionych kosztów na tę inwestycję .

Na gruncie niniejszej sprawy, Miasto Sławno w marcu 2015 r. wystąpiło do Województwa z propozycją udzielenia pomocy finansowej na zadanie wojewódzkie tj. inwestycję celu publicznego w zamian za jego priorytetową realizację. Województwo propozycję tę zaakceptowało i ze swej strony zrealizowało wszystkie swoje zobowiązania. Pomimo tego, Województwo nadal oczekuje na realizację zobowiązania wyartykułowanego przez Miasto Sławno tj. na udzielenie pomocy finansowej

w kwocie 3 mln zł, celem refundacji części poniesionych wydatków i zawarcie w tym celu właściwej umowy dotacyjnej.

Do niezawarcia umowy dotacyjnej, pomimo gotowości Województwa, doszło wskutek nieuzasadnionego połączenia przez Burmistrza sprawy pomocy finansowej dla Województwa i wniosku Burmistrza o pomoc rzeczową dla Miasta Sławno.

W tym miejscu podkreślić należy, że organ wykonawczy Miasta Sławno zdaje się nie dostrzegać, iż żaden z przepisów regulujących materię pomocy dla jednostek samorządu terytorialnego nie uzależnia udzielenia pomocy finansowej od świadczenia ekwiwalentnego w postaci udzielenia pomocy finansowej lub rzeczowej „w zamian” za udzielaną pomoc. Co istotne, z oświadczenia Województwa złożonego w porozumieniu z dnia 15 lipca 2015 r. nie wynika przyrzeczenie pomocy rzeczowej dla Miasta. Warunek taki nie wynika również z postanowień Uchwały Nr VII/40/2015, ani z treści jej uzasadnienia. Co, istotne, wniosek o pomoc rzeczową dla Miasta wraz z informacją o uwarunkowaniu przekazania zadeklarowanej kwoty dotacji od przekazania materiałów pochodzących z rozbiórki, Burmistrz przekazał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego rok po zawarciu porozumienia tj. - pismem z dnia 12 maja 2016 r.

**Wobec powyższego, Burmistrz Miasta w sposób bezpodstawny uzależnił wykonanie Uchwały Nr VII/40/2015 od udzielenia pomocy rzeczowej Miastu.** Województwo nie przyjmuje argumentacji Burmistrza, by umowa mająca regulować zasady przekazania i rozliczenia dotacji celowej dla Województwa na zadanie drogowe, miała również określać udzielenie pomocy rzeczowej Miastu, jako świadczenie wzajemne. Swoboda kształtowania tego rodzaju umowy została ograniczona omówionymi wyżej normami finansów publicznych.

Skarżący wyraża dezaprobatę dla działań podejmowanych przez Burmistrza Miasta, które w jego ocenie nie noszą znamion współdziałania samorządowego, lecz faktycznego pokrzywdzenia Województwa. Wbrew założeniom niewykonanej Uchwały i porozumienia, realizacja inwestycji drogowej nie przebiegała w partnerstwie, co skutkowało koniecznością udźwignięcia całości ciężaru finansowego zrealizowanej inwestycji wyłącznie przez Województwo.

Z całą stanowczością podkreślić należy, że Województwo Zachodniopomorskie uczyniło wszystko i zrealizowało inwestycję drogową na odcinku miejskim w całości, w sposób priorytetowy, w założonym terminie, ponosząc wszystkie koszty tj. prawie 12 mln zł. Co więcej, podczas przebudowy przejścia przez Miasto, Województwo zrealizowało szereg elementów infrastruktury drogowej i około drogowej, w tym elementów których wykonanie z mocy ustawy leży w kompetencji Miasta jak np. budowa chodników, czy remont instalacji sanitarnej i elektrycznej.

Inwestycja znacznie poprawiła standard użytkowania drogi i podniosła komfort życia mieszkańców Sławna, a została zrealizowana w całości ze środków Województwa. Miasto nie przekazało żadnych środków na inwestycję tak istotną przede wszystkim dla jego lokalnej społeczności.

Zwracam uwagę, iż Województwo układając plany inwestycyjne często bierze pod uwagę deklaracje lokalnych jednostek samorządu terytorialnego o woli partycypacji w kosztach. Wynika to z faktu, iż Województwo przy ograniczonych środkach finansowych może w takiej sytuacji zrealizować więcej jakże potrzebnych i istotnych lokalnie inwestycji. Postępowanie Pana Burmistrza spowodowało zachwianie dobrej kooperacji między Województwem a Miastem, co wobec braku zmiany stanowiska władz Miasta może skutkować wstrzymaniem współpracy i wzajemnych relacji.

W ocenie skarżącego zawarcie umowy dotacyjnej pomiędzy Województwem Zachodniopomorskim a Miastem Sławno jest nadal możliwe. Jak bowiem wcześniej wykazano, w świetle obowiązujących przepisów i praktyki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, dotacja celowa stanowiąca pomoc finansową udzielona przez organ stanowiący, może przybrać formę refundacji tj. służyć pokryciu kosztów poniesionych na zrealizowane zadanie mające charakter inwestycji celu publicznego.

Mając na uwadze powyższą argumentację, Skarżący wnosi jak na wstępie.

Do wiadomości: Przewodniczący Rady Miejskiej w Sławnie p. Edyta Szczygielska.