



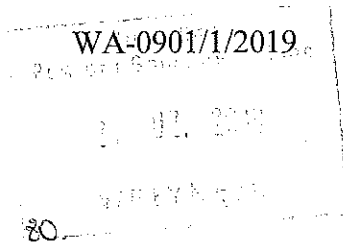
# Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 85 95 710; fax: 85 31 332; e-mail: [poznan@rio.gov.pl](mailto:poznan@rio.gov.pl)

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 15 lutego 2019 r.



**Pan**  
**Zbigniew Dolata**  
**Posel na Sejm RP**

*Szanowny Panie Posle*

W związku z przekazaniem przez Wojewodę Wielkopolskiego, przy piśmie znak: KN-I.4110.3.2019.20 z dnia 17 stycznia 2019 r. (wpływ do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu dnia 21 stycznia 2019 r.) Pana wnioskiem z dnia 8 stycznia 2019 r. o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej Powiatu Gnieźnieńskiego na 2019 rok podjętej na sesji w dniu 20 grudnia 2018 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu informuje, że uchwała Nr III/25/2018 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwały budżetowej Powiatu Gnieźnieńskiego na rok 2019 była badana przez Kolegium Izby w dniu 9 stycznia 2019 r. i Kolegium Izby nie zakwestionowało jej legalności.

W związku z Pana wnioskiem tut. Izba na podstawie przepisów art. 77a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) wezwała Starostę Powiatu Gnieźnieńskiego oraz Przewodniczącą Rady Powiatu Gnieźnieńskiego o złożenie wyjaśnień oraz o przedłożenie dokumentów. Starosta Powiatu Gnieźnieńskiego złożył wyjaśnienia pismem znak: OZ.8023.3.2019 z dnia 28 stycznia 2019 r. (wpływ do Izby w dniu 28 stycznia 2019 r.), a Przewodniczący Rady Powiatu Gnieźnieńskiego udzielił wyjaśnień pismem znak: BR:1711.15.2019 z dnia 28 stycznia 2019 r. (wpływ do Izby w dniu 28 stycznia 2019 r.). Do ww. pism załączone zostały m.in.:

- wyciąg z protokołu z Sesji Rady Powiatu odbytej w dniu 20 grudnia 2018 roku w części dot. procedowania nad uchwałą budżetową na 2019 rok i nad Wieloletnią Prognozą Finansową Powiatu na lata 2019 – 2031;

- zgłoszona na Sesji w dniu 20 grudnia 2018 r. poprawka przez Klub Radnych Prawa i Sprawiedliwości;
- zgłoszona na Sesji w dniu 20 grudnia 2018 r. przez Zarząd Powiatu autopoprawka do projektu budżetu na 2019 rok;
- Umowa zawarta w dniu 10 maja 2017 r. pomiędzy Szpitalem Pomnik Chrztu Polski z siedzibą w Gnieźnie, a Konsorcjum ALSTAL Grupa Budowlana spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z/s Jacewo na realizację zadania pn. „Podniesienie jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenie dostępu do usług medycznych w tym: usługi elektroniczne ZOZ Gniezno dla zwiększenia efektywności i dostępności realizowanych świadczeń medycznych” – Adaptacja i wyposażenie Budynku Głównego Szpitala przy ul. 3 Maja 37, do celów prawidłowego funkcjonowania Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie. Przedmiot umowy realizowany jest w trzech etapach, przy założeniu iż zakres podstawowy (etap I) jest gwarantowany, zaś etap II oraz etap III objęte są prawem opcji;
- wnioski Szpitala kierowane do Powiatu o udzielenie dotacji na I etap realizacji zadania, uchwały Zarządu w sprawie udzielenia dotacji, umowy o udzielenie dotacji zawarte pomiędzy Zarządem, a Szpitalem;
- porozumienie z dnia 31 stycznia 2017 r. wraz z 10 aneksami w zakresie dofinansowania prac inwestycyjnych zawarte pomiędzy Powiatem, a Szpitalem Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie;
- roczne umowy na dotacje celowe zawierane przez przedstawicieli Powiatu ze Szpitalem Pomnik Chrztu Polski.

Wniosek Pana Posła o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej Powiatu Gnieźnieńskiego na 2019 rok podjętej na sesji w dniu 20 grudnia 2018 r. był przedmiotem rozpoznania przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2019 r. Na podstawie będących w posiadaniu Izby oraz przedłożonych na wezwanie Izby dokumentów ustalono, co następuje.

Z przedłożonego „Wyciągu z protokołu z III Sesji Rady Powiatu Gnieźnieńskiego VI kadencji z dnia 20 grudnia 2018 r.” w części dotyczącego 5 punktu porządku posiedzenia Sesji, tj. uchwalenia budżetu Powiatu Gnieźnieńskiego na rok 2019 wynika, że:

- Projekt uchwały budżetowej przedstawiła Pani Aleksandra Piątkowska-Radom, Skarbnik Powiatu;
- Przewodniczący Rady Powiatu – Pan Dariusz Pilak poinformował, że Skład Orzekający RIO w Poznaniu, uchwałą SO-0952/18/7/Ko/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Gnieźnieńskiego na 2019 rok, wydał opinię pozytywną;

- Przewodniczący stałych Komisji Rady Powiatu Gnieźnieńskiego (Komisji Finansowej oraz Komisji Bezpieczeństwa i Porządku) poinformowali o pozytywnych opiniach Komisji;
- W trakcie dyskusji nad projektem uchwały budżetowej, radny Pan Marcin Mahoński poinformował, że Klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość złożył wniosek na ręce Przewodniczącego Rady Powiatu Gnieźnieńskiego w sprawie poprawki do projektu uchwały budżetowej. Wniosek dotyczy przeniesienia kwoty 12.496.685,64 zł z nadwyżki budżetu (w wysokości 12.993.221,49 zł) do działu 851 rozdział 85111 § 6220 jako dotacja majątkowa na realizację zadania pn.: *Podniesienie jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenia dostępu do usług medycznych w tym: usługi elektroniczne ZOZ Gniezno dla zwiększenia efektywności i dostępności realizowanych świadczeń medycznych*. Wnioskowana kwota miała zostać przeznaczona na realizację II etapu umowy z firmą ALSTAL Grupa Budowlana;
- Z protokołu wynika również, że prawnik zajmujący się obsługą Sesji Rady Powiatu Gnieźnieńskiego Pan Marcin Leśny poinformował, że jeżeli kwoty zapisane w budżecie będą miały pokrycie to wniosek spełnia wymagania formalne, aby został poddany pod głosowanie. Z wypowiedzi Skarbnika Powiatu, wynika, że kwota przeszło dwunastu milionów jest niemożliwa do sfinansowania w budżecie na 2019 r. Przychody i rozchody są to rozliczenia związane z zabezpieczeniem deficytu w przyszłości.  
Po tych wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Powiatu Gnieźnieńskiego zwrócił się z pytaniem do Mecenasa Marcina Leśnego czy na skutek wyjaśnień złożonych przez Panią Skarbnik mógłby uzyskać pozytywną opinię. Mecenas Marcin Leśny poinformował, że nie są spełnione wymogi formalne, aby poddać wniosek pod głosowanie.
- Na tej podstawie Przewodniczący Rady poinformował, że wnioskowana kwota w wysokości ponad dwunastu milionów złotych nie zostanie poddana pod głosowanie ponieważ nie ma ona pokrycia w budżecie;  
Z dokumentów wynika również, że do projektu budżetu Zarząd Powiatu przedłożył autopoprawkę.  
Po zakończeniu dyskusji nad projektem uchwały w sprawie: uchwały budżetowej Powiatu Gnieźnieńskiego na rok 2019, Przewodniczący Rady Pan Dariusz Pilak poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie: uchwały budżetowej Powiatu Gnieźnieńskiego na rok 2019 po autopoprawce zgłoszonej przez Zarząd. Poprawka zgłoszona przez Klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość nie była głosowana.  
W głosowaniu udział wzięło: 23 radnych, w tym: „za” głosowało 19 radnych, „przeciw” głosowało 4 radnych, „wstrzymało się” 0 radnych. Uchwała Nr 111/25/2018 została przyjęta.

Z pisma wyjaśniającego Przewodniczącego Rady Powiatu Gnieźnieńskiego wynika, że: (...) *Wniosek Klubu Radnych Prawa i Sprawiedliwości do projektu uchwały budżetowej na rok 2019 został przekazany pracownikom Biura Rady na sali sesyjnej, na kilka minut przed rozpoczęciem sesji, tj. 20 grudnia 2018 r. (wniosek stanowi załącznik nr 1 do pisma).*

*Złożony wniosek zawierał błąd formalny, nie był bowiem zaopiniowany przez radcę prawnego (wyjaśnienia mecenasa załącznik nr 2). Zgodnie z § 55 pkt 5 Statutu Powiatu Gnieźnieńskiego przyjętego uchwałą Nr LIX/371/2018 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 27 września 2018 r. zmiany zgłoszone przez radnych na sesji do projektu uchwały powinny być sporządzone w formie pisemnej i powinny być opiniowane, co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego. Zmiany takie mogą być opiniowane przez właściwą komisję Rady. Informuję, że wniosek nie był opiniowany przez żadną z Komisji Rady Powiatu.*

*W związku z niespełnieniem wymogów formalno-prawnych, po wysłuchaniu stanowiska radcy prawnego obsługującego obrady Rady podczas III sesji RPG w dniu 20.12.2018 r. oraz złożeniu ustnych wyjaśnień przez panią Aleksandrę Piątkowską - Radom Skarbnika Powiatu, Przewodniczący Rady nie poddał przedmiotowego wniosku pod głosowanie (wyciąg z protokołu załącznik nr 3)(...).*

Z powyższego wynika, że Przewodniczący Rady w ramach swoich uprawnień, po zasięgnięciu opinii radcy prawnego i po wyjaśnieniach Skarbnika, uznał, że wniosek nie spełnia wymogów formalnych i nie poddał wadliwego wniosku pod głosowanie. Jego przegłosowanie naruszałoby zasadę równowagi budżetu (dochody + przychody = wydatki + rozchody).

Z pisma wyjaśniającego Starosty Powiatu Gnieźnieńskiego wynika, że *Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie (dawna nazwa: Zespół Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie) jest podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, utworzonym przez Powiat Gnieźnieński.*

*Zgodnie z założeniami ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej jednostka samorządu terytorialnego, w tym przypadku Powiat Gnieźnieński może zawierać umowy na dofinansowanie realizacji zadań z podmiotami leczniczymi, poprzez przekazywanie dotacji celowych na realizację zadań określonych w art. 114 w/w ustawy, z przeznaczeniem m.in. na:*

- realizację zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonywanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań;*
- remonty;*
- inne inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego;*

*Powiat Gnieźnieński od 2006 r. zabezpiecza środki finansowe na dostosowanie podmiotu leczniczego do wymogów określanych w rozporządzeniach Ministra Zdrowia.*

*W Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2019-2031, uchwalonej uchwałą nr 111/26/2018*

*z dnia 20.12.2018 r. Rady Powiatu Gnieźnieńskiego zapisane zostały środki już poniesione jak i planowane do poniesienie przez Powiat Gnieźnieński dla Szpitala Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie, w łącznej kwocie wydatków: 50 029 103,37 zł.*

*W poszczególnych latach realizacji zadań związanych z dostosowaniem gnieźnieńskiego szpitala do wymogów ministerialnych określano poniższe kwoty:*

<i>- rok 2015</i>	<i>469 891,00 zł</i>
<i>- rok 2016</i>	<i>6 789 235,00 zł</i>
<i>- rok 2017</i>	<i>11 836 993,00 zł</i>
<i>- rok 2018</i>	<i>18 249 825,68 zł</i>
<i>- rok 2019</i>	<i>8 355 890,84 zł</i>

*W 2006-2014 wydatkowano z budżetu Powiatu kwotę 4 327 267,85 zł.*

*Kwoty zapisywane w uchwale zarówno budżetowej, jak i WPF określone są na podstawie składanych przez Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie wniosków do budżetu jak i WPF. Kwoty wynikające z Wieloletniej Prognozy Finansowej mają swoje odzwierciedlenie w zawartym dnia 31.01.2017 r. Porozumieniu pomiędzy Powiatem Gnieźnieńskim a Szpitalem Pomnik Chrztu Polski wraz z późniejszymi aneksami, dotyczącym dofinansowania prac inwestycyjnych. Jest to porozumienie, które określa ramy postępowania przy staraniu się przez Szpital o dotacje celowe z budżetu Powiatu. Podstawą zawarcia porozumienia ze Szpitalem były uchwały Zarządu Powiatu Gnieźnieńskiego w sprawie dotacji dla Szpitala Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie. Przedmiotowe uchwały stanowią załącznik do niniejszego pisma.*

*Rokrocznie po uchwaleniu budżetu na dany rok kalendarzowy, Szpital przedkłada do Starostwa Powiatowego w Gnieźnie wniosek o udzielenie dotacji celowej wskazując zakres prac w danym roku. Do każdego wniosku podmiot leczniczy zobowiązany jest dołączyć harmonogram rzeczowo-finansowy z podziałem na miesiące realizacji zadania. Dotacja dla Szpitala udzielana jest zgodnie ze wskaźnikiem wynikającym z art. 114 ust. 4 udl.*

*Zadanie pn. Podniesienie jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenie dostępu do usług medycznych, w tym usługi elektroniczne ZOZ Gniezno dla zwiększenia efektywności i dostępności realizowanych świadczeń medycznych w takim brzmieniu zostało wprowadzone do Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Gnieźnieńskiego uchwałą nr XXI/141/2016 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zmiany WPF. Nowe zadanie zastąpiło wcześniejsze pn. Rozbudowa i modernizacja kompleksu budynków szpitala przy ul. 3 Maja w Gnieźnie będąc jednocześnie kontynuacją wcześniej poniesionych wydatków z budżetu Powiatu.*

*Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie dnia 10 maja 2017 r. podpisał umowę z firmą ALSTAL Grupa Budowlana Sp. z o.o., spółka komandytowa na wykonanie zadania*

inwestycyjnego pn. Podniesienie jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenie dostępu do usług medycznych w tym: usługi elektroniczne ZOZ Gniezno dla zwiększenia efektywności i dostępności realizowanych świadczeń medycznych - Adaptacja i wyposażenie Budynku Głównego Szpitala przy ul. 3 Maja 37, do celów prawidłowego funkcjonowania Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie. Zgodnie z § 2 ust. 2 przedmiotowej umowy realizacja zadania przewiduje jego etapowość, tzn. Przedmiot umowy realizowany będzie w układzie etapowym, przy założeniu iż zakres podstawowy (etap I) jest gwarantowany, zaś etap II oraz etap III objęte są prawem opcji, w układzie:

- a. Zakres podstawowy - Etap I - lata 2017-2018 (zgodnie z zakresami robót budowlanych wskazanych w harmonogramie robót, kontroli i rozliczenia inwestycji ...);
- b. Opcja rozszerzona - Etap II - rok 2019 (zgodnie z zakresami robót budowlanych wskazanych w harmonogramie robót, kontroli i rozliczenia inwestycji ...);
- c. Opcja rozszerzona - Etap III - rok 2020 (zgodnie z zakresami robót budowlanych wskazanych w harmonogramie robót, kontroli i rozliczenia inwestycji ...).

Zakres podstawowy zgodnie z umową z dnia 10.05.2017 r. zawartą pomiędzy Szpitalem Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie a firmą ALSTAL winien być zrealizowany w latach 2017-2018, opcja rozszerzona- etap II w 2019 r., opcja rozszerzona - etap III w 2020 r.

**Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 3 przedmiotowej umowy (...)** Wykonawca wycenił odrębnie bloki tematyczne obejmujące:

- a. Dla etapu I - wycena całości etapu,
- b. Dla etapu II - dwie wyceny w tym odrębna dla części robót obejmujących SOR, odrębna dla pozostałych robót,
- c. Dla etapu III - dwie wyceny w tym odrębna dla części robót obejmujących Łądownisko, odrębna dla pozostałych robót.

W pierwotnym brzmieniu umowy wartości poszczególnych etapów prezentowały się następująco:

Etap I - lata 2017-2018 wartość zadania 34 399 094,97 zł

Etap I - rok 2019 wartość zadania 12 496 685,64 zł

Etap III - rok 2020 wartość zadania 14 568 720,04 zł

Łączna wartość umowy 61 464 500,65 zł (...).

Zgodnie z aneksem nr 4 zmieniono zakres podstawowy etapu I gdzie przeniesiono z etapu II i III realizację zadania w zakresie SOR-u, Łądowniska i Diagnostyki Obrazowej. Zapisy § 2 ust. 4 oraz 5 dopuszczały możliwość przesunięcia robót budowlanych przewidywanych w etapie II do wykonania w trakcie etapu I (...) oraz (...) w etapie III do wykonania w trakcie etapu II bądź I.

Szpital Pomnik Chrztu Polski z uwagi na otrzymane dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS) 2014-2020; Priorytet IX Wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia; Działanie 9.1 Infrastruktura Ratownictwa Medycznego: w zakresie wsparcia istniejących Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk wstępnej intensywnej terapii (roboty budowlane i doposażenie), dnia 05.02.2018 r. podpisał jako Zamawiający aneks nr 4 z firmą budowlaną ALSTAL Grupa Budowlana zmieniający zakres I etapu realizacji zadania. Powyższy projekt winien być realizowany w latach 2017-2018.

Wartość I etapu wzrosła do kwoty 37 499 601,62 zł

Wartość II etapu zmniejszyła się do kwoty 10 364 624,95 zł

Wartość III etapu zmniejszyła się do kwoty 13 600 274,08 zł.

Wartość całego zadania nie uległa zmianie.

Z uwagi na roboty dodatkowe, określone w § 1 aneksu nr 6 zawartego dnia 23.10.2018 r. przez Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie z firmą ALSTAL zwiększono wartość inwestycji do kwoty: 61 595 183,40 zł, w poszczególnych etapach przedstawia się to następująco:

I etap - 37 878 886,78 zł

II etap - 10 247 549,40 zł

III etap - 13 468 747,22 zł

Na chwilę obecną Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie podpisał z firmą ALSTAL Grupa Budowlana 8 aneksów do umowy z dnia 10.05.2017 r.

(...) Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie nie składał wniosków o udzielenie dotacji celowej na realizację II etapu zadania do budżetu Powiatu Gnieźnieńskiego na rok 2019. Pierwszy wniosek do korekty budżetu wykazujący II etap wpłynął ze Szpitala Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie dnia 24 stycznia 2019 r. Gdzie wskazano wartość II etapu na kwotę 10 542 445,00 zł.

Odnosząc się do złożonego wniosku Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość w dniu 20.12.2018 r. do projektu budżetu na rok 2019, pragnę zauważyć, że kwota wskazana we wniosku, tj. 12 496 685,64 zł nie jest wartością wynikającą ze składanych przez Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie wniosków do budżetu Powiatu Gnieźnieńskiego (...).

Podniesione w piśmie Starosty Gnieźnieńskiego fakty znajdują potwierdzenie w nadesłanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej materiałach.

Na podstawie przedłożonych do Regionalnej Izby Obrachunkowej dokumentów ustalono, iż w projekcie budżetu Powiatu na 2019 rok ustalone zostały:

- dochody w wysokości 155.173.841,13 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 140.369.405,63 zł i dochody majątkowe 14.804.435,50 zł. W kwocie ogółem dochodów

zaplanowane zostały dochody w paragrafach z czwartymi cyframi „7” w łącznej kwocie 13.953.313,24 zł, z tego 11.904.500,90 zł na spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE;

- wydatki w wysokości 142.180.619,64 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 137.783.870,80 zł i wydatki majątkowe w kwocie 4.396.748,84 zł (w wydatkach nie planowano dotacji dla Szpitala);
- różnica po między dochodami budżetu, a wydatkami budżetu stanowiła nadwyżkę budżetu w wysokości 12.993.221,49 zł, która zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej miała zostać przeznaczona na sfinansowanie spłat zaciągniętych krajowych pożyczek, spłaty kredytów otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, oraz na wykup wyemitowanych papierów wartościowych.

Analiza powyższych wielkości zawartych w projekcie budżetu Powiatu Gnieźnieńskiego na 2019 rok pozwala stwierdzić, że Powiat zaplanował wydatki budżetu (142.180.619,64 zł) w kwocie o 1.088.720,59 zł niższej od zaplanowanej kwoty dochodów na sfinansowanie wydatków ujętych w budżecie (155.173.841,13 zł - 11.904.500,90 zł = 143.269.340,23 zł), co wskazuje na wystąpienie faktycznej (finansowej, a nie w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) nadwyżki środków na sfinansowanie planowanych wydatków budżetu w wysokości 1.088.720,59 zł, a nie w wysokości 12.993.221,49 zł.

W projekcie budżetu zaplanowano przychody budżetu w wysokości 1.327.099,00 zł pochodzące ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych (§ 951).

Rozchody zaplanowano w wysokości 14.320.320,90 zł w tym: rozchody na spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE w kwocie 11.904.500,90 zł (§ 963), rozchody na wykup papierów wartościowych w kwocie 2.200.000 zł (§ 982) oraz spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 215.820,00 zł (§ 992).

Do projektu budżetu Zarząd Powiatu na Sesji w dniu 20 grudnia 2018 r. zgłosił autopoprawki, które w dużej części były konsekwencją zmian budżetu Powiatu na 2018 r. i WPF Powiatu na lata 2018-2031, dokonanych na Sesji w dniu 13 grudnia 2018 r. (wówczas Rada Powiatu zmniejszyła wydatki budżetu o kwotę 7.679.374,63 zł, w tym wydatki majątkowe o kwotę 5.552.221,84 zł oraz zmniejszyła przychody zwrotne budżetu o kwotę 14.290.907,25 zł. Na tej samej Sesji Rada Powiatu dokonała zmian uchwał odrębnych w sprawie zaciągnięcia pożyczki i emisji papierów wartościowych – przesuując kwoty transz na 2019 rok). W autopoprawce Zarząd wnosił o:



- zmniejszenie prognozowanych dochodów budżetu *per saldo* o kwotę 2.156.274,27 zł, tj. do kwoty 153.017.566,86 zł (w tym dochody bieżące w wysokości 140.526.328,10 zł, dochody majątkowe 12.491.238,76 zł – zmniejszenie dochodów majątkowych w stosunku do projektu o kwotę 2.313.196,74 zł z uwagi m.in. na ostateczne rozliczenie zadania realizowanego z udziałem środków UE);
- zwiększenie planowanych wydatków o kwotę 13.547.004,12 zł do kwoty 155.727.623,76 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 137.851.091,44 zł. wydatki majątkowe w kwocie 17.876.532,32 zł - zwiększenie wydatków majątkowych o kwotę 13.479.783,48 zł, w tym wydatki z tytułu dotacji dla Szpitala w rozdz. 85111 „Szpitale ogólne” w łącznej kwocie 7.979.142,00 zł, z tego na realizację zadań:
  - „Podniesienie jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenie dostępu do usług medycznych w tym; usługi elektronicznej ZOZ Gniezno dla zwiększenia efektywności i dostępności realizowanych świadczeń medycznych” – 6.934.806,00 zł;
  - „Usługi elektroniczne Szpitala Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie dla zwiększenia efektywności i dostępności realizowanych świadczeń medycznych” - 1.044.336,00 zł.);
- różnica pomiędzy dochodami budżetu, a wydatkami budżetu po uwzględnieniu autopoprawki stanowi deficyt budżetu w wysokości 2.710.056,90 zł, który zgodnie z autopoprawką miał zostać sfinansowany przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych.
- dla zrównoważenia budżetu zaplanowano w autopoprawce przychody budżetu w wysokości 11.557.661,89 zł, w tym: z tytułu sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 8.800.000,00 zł (§ 931), wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 710.110,77 zł (§ 950) i przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych w wysokości 2.047.551,12 (§ 951). Rozchody zaplanowano w wysokości 8.847.604,99 zł w tym na: spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (§ 963) w wysokości 5.128.907,25 zł, wykup innych papierów wartościowych (§ 982) w wysokości 1.838.000,00 zł, udzielonych pożyczek (§ 991) w wysokości 1.664.877,74 zł i na spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 215.820,00 zł.

Ze wskaźników spłat zadłużenia Powiatu przedstawionych w projekcie WPF na lata 2019-2031 oraz w uchwalonym WPF wynika, że w latach 2019-2031 relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych kształtować się będzie jak w tabeli poniżej (Objaśnienie: projekt/uchwalony WPF):

wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów, bez ustawowych wyłączeń (poz. 9.1 z WPF)	10,35 /5,47	3,07 /3,02	3,01 /3,00	2,80 /2,80	2,88 /2,87	2,27 /2,27	1,78 /1,77	2,02 2,01	1,72 /1,72	1,66 /1,66	1,34 /1,34	1,25 /1,25	1,17 /1,17
Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń (poz. 9.4 z WPF)	2,21 /1,82	2,88 /2,87	2,85 /2,84	2,65 /2,64	2,73 /2,72	0,96 /1,24	1,38 /1,36	1,42 /1,68	1,39 /1,08	1,62 /1,61	0,45 /0,19	1,25 /1,25	1,17 /1,17
Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat) (poz. 9.6 z WPF)	6,05 /6,05	4,08 /4,11	3,14 /3,18	4,87 /5,01	5,97 /6,19	6,32 /6,64	7,01 /7,33	7,53 /7,85	7,97 /8,29	8,36 /8,68	8,69 /9,01	8,97 /9,28	9,22 /9,53

Z powyższego wynika, że po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń ze spłaty zobowiązań (Powiat ma podstawę do ustawowych wyłączeń w związku z zawartymi umowami o dofinansowanie zadań ze środków unijnych) zostaną zachowane relacje z art. 243 ustawy o finansach publicznych we wszystkich latach prognozy przedstawionej w projekcie WPF oraz w uchwalonym na lata 2019-2031 WPF.

Dokonując oceny prawnej przedstawionego powyżej stanu faktycznego stwierdzić należy, co następuje.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości bądź w części orzeka organ nadzoru (odpowiednio wojewoda albo regionalna izba obrachunkowa) w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia tego aktu. W razie nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza jednak nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym).

Powyższe oznacza, że jedynie istotne naruszenie prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności uchwał organów powiatu. Ponieważ ustawodawca nie zdefiniował bliżej, jakie naruszenie prawa może być uznane za istotne należy się odwołać do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

W doktrynie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie:

- przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną,
- przepisów prawa ustrojowego,
- przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz
- przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.

Zgodnie z przepisami uchwały Nr LIX/371/2018 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Powiatu Gnieźnieńskiego: *zmiany zgłoszone przez radnych na sesji do projektu uchwały powinny być sporządzone w formie pisemnej i powinny być opiniowane, co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego. Zmiany takie mogą być opiniowane przez właściwą komisję rady (§ 55 ust. 5 Statutu). Z postanowień zawartych w § 64 ust. 2-7 Statutu wynika, że:*

2. *Głosowanie nad poprawkami do poszczególnych paragrafów lub ustępów projektu uchwały następuje według ich kolejności, z tym, że w pierwszej kolejności Przewodniczący obrad poddaje pod głosowanie te poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach.*
3. *W przypadku przyjęcia poprawki wykluczającej inne poprawki do uchwały, poprawek tych nie poddaje się pod głosowanie.*
4. *W przypadku zgłoszenia do tego samego fragmentu projektu uchwały kilku poprawek stosuje się zasadę określoną w ust. 2.*
5. *Przewodniczący obrad może zarządzić głosowanie łączne nad grupą poprawek do projektu uchwały.*
6. *Przewodniczący obrad zarządza głosowanie w ostatniej kolejności za przyjęciem uchwały w całości ze zmianami wynikającymi z poprawek wniesionych do projektu uchwały.*
7. *Przewodniczący obrad może odroczyć głosowanie, o jakim mowa w ust. 6 na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzi sprzeczność pomiędzy poszczególnymi postanowieniami uchwały.*

W zakresie procedury uchwalania budżetu jst przepisy ustawy o finansach publicznych i ustaw ustrojowych określają tylko najbardziej ogólne zasady procedury uchwalania budżetu. W związku z powyższym ustawodawca zobowiązał organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia tzw. uchwał proceduralnych, określających tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Obecnie kwestię tę normuje art. 234 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), stosownie do którego:

*Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności:*

- 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;*
- 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.*

Rada Powiatu Gnieźnieńskiego Uchwałą Nr LII/401/2010 z dnia 27 maja 2010 r. (zmienionej uchwałą Nr XI/57/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r.) określiła tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Z postanowień § 8 i § 9 ww. uchwały wynika m.in., że:

- Bez zgody Zarządu Powiatu Komisja Rady Powiatu lub Rada nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu Powiatu (ust. 3);*
- Rada Powiatu nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 3 pkt 6 ustawy wymienione w § 5 ust. 2 pkt 1 (ust. 4);*
- Komisja Rady Powiatu proponująca wprowadzenie nowego wydatku lub zwiększenie wydatku przewidzianego w projekcie uchwały budżetowej zobowiązana jest wskazać źródło jego sfinansowania. Realizacja takich wydatków może nastąpić po uzyskaniu dochodów ze wskazaniem źródła sfinansowania wydatków (ust. 5);*
- Zarząd Powiatu w przypadku proponowanych zmian w projekcie uchwały budżetowej, w tym zmian, o których mowa w § 8 ust. 5, przedstawia swoje stanowisko Radzie Powiatu i na sesji składa propozycję przyjęcia poprawek.(§ 8).*

Źródła dochodów jednostki samorządu terytorialnego (tu: Powiatu) określają przepisy art. 3, 5, 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.). Wśród wyżej wymienionych źródeł dochodów powiatu nie jest wymieniona bieżąca (planowana w uchwale budżetowej, tu: w projekcie uchwały budżetowej) nadwyżka budżetowa. Zatem Klub Radnych nie mógł wskazać takiego źródła dochodów do sfinansowania proponowanego wydatku (tj. udzielenia dotacji dla Szpitala

w Gnieźnie), zwłaszcza, że planowana w projekcie nadwyżka budżetu przeznaczona została na spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz na wykup już wyemitowanych papierów wartościowych. Zatem należy ocenić iż wniosek Klubu był pod tym względem wadliwy, a jego przyjęcie przez Radę wiązałoby się ze zwiększeniem zadłużenia Powiatu w wysokości niezbędnej do wynikającej z harmonogramu spłaty w 2019 r. zaciągniętego już zadłużenia.

Wskazać również należy, że zadaniem własnym Powiatu są zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zespół Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie działający pn. „Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie” jest samorządową osobą prawną. Funkcjonuje w oparciu m.in. o przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2190). Z art. 115 ust. 1 pkt 1 wspomnianej ustawy wynika, że *Na realizację zadań, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1 i 4-7, podmioty wykonujące działalność leczniczą mogą uzyskać środki finansowe na podstawie umowy zawartej z jednostką samorządu terytorialnego.* Natomiast z art. 114 ust. 1 wynika m.in., że: *Podmiot wykonujący działalność leczniczą może otrzymać środki publiczne z przeznaczeniem na:*

- 1) realizację zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań;*
- 2) remonty;*
- 3) inne niż określone w pkt 1 inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego;*
- 4) realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), lub innych niż wymienione środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach.*

Stosownie do postanowień art. 52 ustawy o działalności leczniczej samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i reguluje zobowiązania.

Również ze statutu nadanego uchwałą Nr XXXV/222/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. Rady Powiatu Gnieźnieńskiego wynika, że Zespół pokrywa koszty z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów (§ 14 Statutu).

Z powyższego nie wynika zatem obowiązek dotowania Szpitala przez Powiat, zwłaszcza, że Szpital nie ubiegał się o dotację (nie złożył wniosku do projektu budżetu o udzielenie dotacji

na dalsze etapy /II i III/ realizowanego zadania objętego umową zawartą w dniu 10 maja 2017 r. przez Szpital z Konsorcjum ALSTAL Grupa Budowlana). Taki wniosek wpłynął do Starostwa Powiatowego w Gnieźnie w dniu 24 stycznia 2019 r. (już po Sesji na której podjęta została uchwała budżetowa), w którym wskazano wartość II etapu na kwotę 10.542.445,00 zł. Stąd przedmiotowy wniosek może zostać rozpatrzony i ewentualnie uwzględniony przez Radę przy dokonywaniu zmiany budżetu Powiatu na 2019 rok przy zapewnieniu spełnienia przez budżet i Wieloletnią Prognozę Finansową Powiatu wymogów określonych ustawą o finansach publicznych.

Z protokołu Sesji wynika, że w procedowaniu nad uchwałą budżetową wystąpiły uchybienia proceduralne, które nie miały jednak wpływu na treść podjętej uchwały. Za podjęciem uchwały głosowało 19 radnych.

W ocenie Kolegium Izby w przedmiotowej sprawie doszło do formalnoprawnego naruszenia prawa o charakterze nieistotnym i brak jest podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Do wiadomości:

Pan Dariusz Pilak

Przewodniczący Rady

Powiatu Gnieźnieńskiego

*Z powścią*  
PREZES IZBY  
*C. Wroński*  
Grażyna Wróblewska