

UCHWAŁA NR 0102-128/22

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 6 kwietnia 2022 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały nr XLVII/16/2022 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Mrągowskiemu na realizację inwestycji pn.: „Przebudowa ciągu komunikacyjnego Mrągowo-Zyndaki-Burszewo-granica powiatu odcinek drogi powiatowej nr 1509N od km.0.00 do km 3+300.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559),

stwierdza się nieważność Uchwały nr XLVII/16/2022 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Mrągowskiemu na realizację inwestycji pn.: „Przebudowa ciągu komunikacyjnego Mrągowo-Zyndaki-Burszewo-granica powiatu odcinek drogi powiatowej nr 1509N od km.0.00 do km 3+300”.

Uzasadnienie

W dniu 24 lutego 2022 r. Rada Miejska w Mrągowie podjęła Uchwałę Uchwały nr XLVII/16/2022 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Mrągowskiemu na realizację inwestycji pn.: „Przebudowa ciągu komunikacyjnego Mrągowo-Zyndaki-Burszewo-granica powiatu odcinek drogi powiatowej nr 1509N od km.0.00 do km 3+300”.

W dniu 7 marca 2022 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 28 marca 2022 r. zawiadomiono Miasto Mrągowo, iż uchwała będzie rozpatrywana na siedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 6 kwietnia 2022 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2022 r. stwierdziło, że Rada Miejska, jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazała między innymi art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

Stosownie do przywołanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na (...) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Również zgodnie z regulacją określoną w art. 220 ustawy o finansach publicznych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

Kolegium Izby stwierdza, że przepisy przywołane przez Radę Miejską w podstawie prawnej uchwały, stanowią akty o charakterze ogólnym, w zakresie dotyczącym ustroju i finansów jednostek samorządu terytorialnego. Przywołane przepisy regulują w sposób ogólny sposób działania jednostek samorządowych oraz prowadzenia przez nie gospodarki finansowej. Ustawodawca kwestie gospodarowania środkami publicznymi w sposób szczegółowy uregulował w wielu innych aktach prawnych, w tym w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.).

W myśl art. 47 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy jednostka samorządu terytorialnego może udzielać innym jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Zgodnie z ust. 2 tego art., wysokość dofinansowania określa w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten, w jednoznaczny sposób zobowiązuje radę do określenia wysokości kwoty dotacji. Zatem to Rada Miejska winna określić kwotę dofinansowania. Natomiast art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, nakazuje organowi uchwałodawczemu jednostki samorządu terytorialnego określenie odrębną uchwałą warunków udzielenia pomocy. Decyzja o udzieleniu pomocy finansowej zastrzeżona jest do wyłącznej właściwości rady, która równocześnie w sposób jednoznaczny ma określić przeznaczenie przekazywanych środków. Treści te, trafiają do zawieranej przez organ wykonawczy umowy, która określa również zasady rozliczania przekazanych środków.

Z przedstawionych przepisów wynika, że do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy określanie kwoty pomocy finansowej udzielanej w formie dotacji celowej. Wymóg ustawowy określenia w uchwale wysokości dofinansowania oznacza, że konieczne jest wskazanie w niej wymiaru tego dofinansowania. Wysokość, to bowiem nic innego jak wymiar, wielkość, liczba (zob. E. Sobol (red.) Mały słownik języka polskiego, Warszawa 1994, s.1078). Nie spełnia tego kryterium wskazanie wartości granicznej, bowiem ma ona charakter niekonkretny, nie określa wysokości, lecz pewien limit, w granicach którego mieści się zbiór wielu liczb (granice zasięgu). Tymczasem art. 47 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości dofinansowania, a więc podania liczbowego konkretnego wymiaru dofinansowania. Przywołane przepisy, kompetencje do kształtowania dofinansowania, przypisują wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązując jednocześnie ten organ do skonkretyzowania - określenia wysokości tego dofinansowania w uchwale.

Rada Miejska w podjętej uchwale nie określiła kwoty tej pomocy, a jedynie określiła limit pomocy finansowej /§ 1/. Prowadzi to do scedowania na organ wykonawczy wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do określenia wysokości dotacji celowej. Przy takich postanowieniach badanej uchwały, to Burmistrz w zawieranej umowie dokona faktycznego ustalenia kwoty pomocy finansowej udzielanej przez miasto. Faktyczne scedowanie kompetencji organu stanowiącego na organ wykonawczy, stanowi w istocie o podjęciu rozstrzygnięcia w przedmiocie wysokości pomocy finansowej w postaci dotacji celowej, przez organ niewłaściwy. Takie postanowienia badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa.

Kolegium Izby stwierdza, że podjęcie uchwały o udzieleniu pomocy finansowej w formie dotacji celowej środków z budżetu miasta, w nieokreślonej wysokości przez organ stanowiący, stanowi naruszenie zasad przyznawania dotacji.

Biorąc pod uwagę powyższe w ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska decydując o udzieleniu dotacji, poprzez wydanie przedmiotowej uchwały naruszył art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 47 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w sposób istotny.

Za istotne naruszenie przyjmuje się podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawa będącego podstawą prawną uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Wskazuje się nadto, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 147/19, LEX nr 2654107).

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Zadania i kompetencje, sposób ich wykonywania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii (patrz wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r. sygn. Akt: I SA/Kr 211/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 października 2012 r. - sygn. I SA/Rz. 895/12).

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber