

UCHWAŁA NR 0102-70/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 2 lutego 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLIX/377/2022 Rady Gminy Purda z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zabezpieczenia środków finansowych na udzielenie pomocy finansowej Powiatowi Olsztyńskiemu.

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i 3 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XLIX/377/2022 Rady Gminy Purda z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zabezpieczenia środków finansowych na udzielenie pomocy finansowej Powiatowi Olsztyńskiemu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Purda w dniu 29 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/377/2022 w sprawie zabezpieczenia środków finansowych na udzielenie pomocy finansowej Powiatowi Olsztyńskiemu.

W dniu 4 stycznia 2023 r. przedmiotową uchwałę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 25 stycznia 2023 r. zawiadomiono Gminę Purda, że uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej Kolegium Izby) w dniu 2 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Purda 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 stwierdziło co następuje:

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 10 ust. 2 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 2022 r., poz. 1634 ze zm.).

Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych wynika, że 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. Z kolei, zgodnie z art. 220 ust. 1 i 2 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. Podstawą udzielenia pomocy jest umowa. Stosownie do art. 211 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jest uchwalany na rok budżetowy, którym jest rok kalendarzowy. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Purda wyraziła wolę udziału, w ramach współpracy z Powiatem Olsztyńskim, w realizacji publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacji publicznej, których organizatorem jest Powiat Olsztyński. W § 2 uchwały Rada Gminy Purda zobowiązała się do zagwarantowania środków finansowych na wykonanie zadania o którym mowa w § 1 uchwały do wysokości 1 200 000,00 zł. W § 3 i § 4 badanej uchwały Rada Gminy Purda postanowiła, że środki finansowe niezbędne na pokrycie realizacji zadania wymienionego w § 1 zostały zabezpieczone w uchwale budżetowej Gminy Purda na 2023 r., w rozdz. 60004 § 2710 i będą pochodziły z dotacji celowej z budżetu Gminy Purda na rok 2023. W § 5 uchwały Rada Gminy Purda upoważniła Wójta Gminy Purda do zawarcia umowy z Powiatem Olsztyńskim określającej przeznaczenie i zasady rozliczania dotacji celowej.

Zdaniem Kolegium Izby powołane w podstawie prawnej badanej uchwały normy kompetencyjne zawarte w art. 10 i art. 18 ustawy o samorządzie gminnym nie mogą stanowić podstawy do podjęcia przez Radę Gminy Purda uchwały w sprawie zabezpieczenia środków finansowych na udzielenie pomocy finansowej Powiatowi Olsztyńskiemu. Przepisy art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotyczą bowiem udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego. Pomoc finansowa określana jest odrębną uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a podstawą jej udzielenia jest umowa. Powołane w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy ustawy o samorządzie gminnym i o finansach publicznych nie przyznają jednak organowi stanowiącemu gminy kompetencji do podejmowania uchwały w sprawie zabezpieczenia środków finansowych na udzielenie pomocy finansowej. Środki finansowe na udzielenie pomocy finansowej innej jednostce powinny być zaplanowane w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego udzielającej takiej pomocy, a organ stanowiący, zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, powinien podjąć uchwałę w sprawie udzielenia pomocy finansowej, nie zaś w sprawie wyrażania woli udzielania pomocy finansowej i zobowiązania się do zagwarantowania środków na ten cel w budżecie roku przyszłego, tak jak uczyniła to w badanej uchwale Rada Gminy Purda. Ponadto przedmiotowa uchwała, zgodnie z § 7, wchodzi w życie z dniem podjęcia, czyli z dniem 29 grudnia 2022 r.,

podczas gdy pomoc finansowa udzielona będzie w 2023 r. Tak więc w dniu wejścia w życie uchwały budżet Gminy Purda na 2023 r. jeszcze nie będzie obowiązywać.

Kolegium Izby zauważa również, że w § 5 badanej uchwały Rada Gminy Purda upoważniła Wójta Gminy Purda do zawarcia umowy z Powiatem Olsztyńskim, określającej przeznaczenie i zasady rozliczania dotacji celowej, podczas gdy o zawarciu takiej umowy stanowi przepis art. 220 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić przepisy tylko w takim zakresie jaki został im przyznany przez normy kompetencyjne zawarte w ustawach i w wydanych na podstawie ustaw rozporządzeniach, zaś norm kompetencyjnych nie można domniemywać. Jeżeli żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przyznaje kompetencji do działania w danym zakresie, to oznacza, że organ takiej kompetencji nie posiada. Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działania w sprawie, co do której przepisy prawa nie wskazują jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu (podstawy prawnej) do podejmowania przez organ stanowiący gminy uchwały o zabezpieczeniu w budżecie roku przyszłego środków finansowych na udzielenie pomocy finansowej i uchwała o takiej treści nie ma oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

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).

Wobec powyższego Kolegium Izby uznało, że uchwała Nr XLIX/377/2022 Rady Gminy Purda z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zabezpieczenia środków finansowych na udzielenie pomocy finansowej Powiatowi Olsztyńskiemu została podjęta bez podstawy prawnej do jej podjęcia, co w sposób istotny narusza art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak w sentencji.

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