



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

10-578 Olsztyn, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32

tel. (89) 675-52-20
fax. (89) 527-08-86

WKGF (89) 535-03-88

Olsztyn, dnia 22 lutego 2022 r.

RIO.I-0105-38/22



Gmina Miłki



W załączeniu przesyłam uchwałę Nr 0102-56/22 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XXXVII.243.2022 Rady Gminy Miłki dnia 17 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy przez Wójta Gminy Miłki z Powiatem Giżyckim w sprawie dofinansowania zadania pn: Utwardzenie nawierzchni drogi powiatowej nr 1708N w msc. Bielskie.

Z-CA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Bogdan Gaber

Zał. 1

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy.

UCHWAŁA Nr 0102-56/22
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 9 lutego 2022 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XXXVII.243.2022 Rady Gminy Miłki dnia 17 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy przez Wójta Gminy Miłki z Powiatem Giżyckim w sprawie dofinansowania zadania pn: Utwardzenie nawierzchni drogi powiatowej nr 1708N w msc. Bielskie

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./ w zw. z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm./

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 1 ust. 3, Uchwały Nr XXXVII.243.2022 Rady Gminy Miłki dnia 17 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy przez Wójta Gminy Miłki z Powiatem Giżyckim w sprawie dofinansowania zadania pn: Utwardzenie nawierzchni drogi powiatowej nr 1708N w msc. Bielskie.

UZASADNIENIE

W dniu 17 stycznia 2022 r. Rada Gminy Miłomłyn podjęła Uchwałę Nr XXXVII.243.2022 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy przez Wójta Gminy Miłki z Powiatem Giżyckim w sprawie dofinansowania zadania pn: Utwardzenie nawierzchni drogi powiatowej nr 1708N w msc. Bielskie.

W dniu 24 stycznia 2022 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 2 lutego 2022 r. zawiadomiono Gminę Miłki, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 9 lutego 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 Gminy Miłki nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z 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:

Rada Gminy, jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazał między innymi art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) oraz art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 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".

W myśl art. 47 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gmina 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 tej jednostki samorządu terytorialnego, który udziela dotacji.

Kolegium Izby stwierdza, że przepis ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej /por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262/. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze

kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne /upoważniające/ powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu — art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Kolegium Izby, stwierdza, że Rada Gminy w § 1 ust. 3 postanowiła, że „Szczegółowe warunki udzielenia dotacji oraz przeznaczenie i zasady rozliczenia środków określone zostaną w umowie, której wzór określa załącznik nr 1 do uchwały”.

Zgodnie z treścią art. 250 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę. Zgodnie z tym przepisem ustawowym, w jej treści należy uwzględnić wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Ustawodawca nie przypisał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych podpisuje umowę z beneficjentem dotacji, mając na uwadze treść tegoż przepisu.

Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia zawarte w § 1 ust. 3 uchwały wykraczają poza regulacje wynikające z art. 250 ustawy o finansach publicznych i wykraczają poza kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 220 tej ustawy, w sposób istotny naruszając wymienione wyżej przepisy.

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).

Przedmiotowa uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego, a więc jej regulacje winny być jasne, zrozumiałe i wyczerpujące. Uchwalane przez organ stanowiący jednostki

samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanych temu organowi upoważnień. Zdaniem Kolegium Izby kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, ani też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego gminy do stanowienia w danym zakresie to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń 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 (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny Kolegium Izby postanowiło 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.



Z-CA PREZESA
Regionalnej Izby Administracyjnej
w Olsztynie
Bogdan Gaber