

ODPIS

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 listopada 2010r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Andrzej Błesiński
Sędziowie	Sędzia NSA Włodzimierz Kędziński (spr.) Sędzia WSA Renata Kantecka
Protokolant	Ewa Grusza

po rozpoznaniu w Olsztynie na rozprawie w dniu 10 listopada 2010 r.
sprawy ze skargi Powiatu Nidzickiego
na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie
z dnia 22 lipca 2010r. nr 0102-132/10
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie przekazania środków
finansowych

- I. uchyla zaskarżoną uchwałę,
- II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości,
- III. zasądza od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie na rzecz skarżącego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego



Na oryginalne właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

Ewa Grusza
czytelny podpis

UZASADNIENIE

Rada Powiatu w Nidzicy podjęła w dniu 23 czerwca 2010 r. Uchwałę Nr XL/228/ 10 w sprawie przekazania środków finansowych dla Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

W dniu 30 czerwca 2010 r. powyższą uchwałę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Uchwałą z dnia 22 lipca 2010 r. nr 0102-132/10 Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie stwierdziła nieważność Uchwały nr XL/228/10 Rady Powiatu w Nidzicy z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie przekazania środków finansowych dla Uniwersytetu Warmińsko- Mazurskiego.

W uzasadnieniu wskazano, że Rada Powiatu w Nidzicy w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła o przekazaniu dla Uniwersytetu Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie środków finansowych z przeznaczeniem na zadanie naukowo - techniczne pn. „Rewitalizacja rzeki Nidy (górnej Wkry) w powiecie nidzickim”. W § 2 i 3 badanej uchwały zapisano, że środki finansowe, o których mowa w § 1 zostaną udzielone w formie dotacji celowej ze środków budżetu powiatu na rok 2010 w wysokości 10.000,00 zł, a szczegółowe warunki udzielenia dotacji celowej oraz przeznaczenie i zasady rozliczenia środków określone zostaną w umowie zawartej pomiędzy Zarządem Powiatu w Nidzicy a Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 4 ust. 1 pkt 12 i 13 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 400a ust. 1 pkt 2, pkt 32, pkt 42 oraz art. 403 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), a także art. 94 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

RIO podkreśliło, że uregulowania cytowanych artykułów ustawy o samorządzie powiatowym, które stanowią, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, a w szczególności sprawy w zakresie gospodarki wodnej oraz ochrony środowiska i przyrody, nie znajdują odzwierciedlenia w treści zapisów badanej uchwały. Przepisy te wyraźnie wskazują, że to powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o znaczeniu ponadgminnym, m. in. związane z gospodarką wodną oraz ochroną środowiska.

Wskazane przepisy ustawy o ochronie środowiska uszczegóławiają zadania publiczne wykonywane przez powiat, w związku z powołanym art. 4 ust. 1 pkt 12 i pkt 13 ustawy o samorządzie powiatowym. Przywołany art. 403 ust. 1 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że do zadań powiatu należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 2 pkt 2,5,8,9, 15, 16, 18,2125, 29, 31, 32, i 38 - 42 (ustawy Prawo ochrony środowiska), w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów powiatu, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazana do wojewódzkich funduszy.

Zdaniem RIO' w badanej uchwale to Powiat Nidzicki przekazywałby środki finansowe dla innej osoby prawnej (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski) na zadania realizowane przez tę osobę prawną, a nie sam realizowałby wskazane zadanie, zgodnie z przywołanymi przepisami ustawy m.in. Prawo ochrony środowiska. Zadanie, na które Rada Powiatu w Nidzicy postanowiła przekazać środki finansowe z budżetu powiatu jest zadaniem realizowanym przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski i dotyczy projektu naukowo-technicznego pomimo tego, że w swojej treści pokrywa się z zadaniami powiatu. Przywołany w podstawie prawnej przepis art. 94 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) stanowi, że uczelnia może otrzymać inne środki finansowe z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Nie oznacza to jednak dowolności w przekazywaniu takich środków z budżetu, w tym przypadku z budżetu powiatu, na dowolne zadania realizowane przez inne podmioty. Przekazanie takich środków powinno się odbywać zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), tj. zgodnie z art. 254 pkt 4 tej ustawy, który stanowi, że zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 tej ustawy. Ponadto przekazywane środki finansowe powinny dotyczyć wyłącznie zadań zbieżnych z zadaniami powiatu. W tym przypadku zadanie "Rewitalizacja rzeki Nidy (górnjej Wkry) w powiecie nidzickim" jest projektem naukowo - technicznym realizowanym przez uczelnie wyższą, a nie przez powiat. Finansowanie takich projektów odbywa się ze środków budżetu państwa, zgodnie z ustawą z dnia 08 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049 ze zm.), o czym stanowi art. 97 cyt. ustawy Prawo o szkolnictwie

wyższym. W ocenie RIO żaden przepis prawa nie uprawnia organu stanowiącego Powiatu Nidzickiego do podejmowania uchwał w sprawie przekazania środków finansowych dla Uniwersytetu Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie na zadanie stanowiące projekt naukowo-techniczny, realizowany przez uczelnię wyższą, a nie przez Powiat.

RIO podkreśliła, że organy władzy publicznej - w tym przypadku Radę Powiatu w Nidzicy - obowiązuje zasada legalizmu wynikająca z art. 7 Konstytucji RP. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą działać tylko wówczas, gdy funkcjonuje w obrocie prawnym przepis prawa uprawniający te organy do działania. Istnieć, zatem musi przepis prawa pozytywnego, to jest przyznający organom władzy publicznej kompetencje do określonego działania. W przedmiotowej sprawie, zdaniem RIO brak jest przepisów prawa uprawniających do działania określonego w badanej uchwale.

Na powyższą uchwałę Rada Powiatu w Nidzicy złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wnosząc o jej uchylenie i zarzucając naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy:

1. art. 403 ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o ochronie środowiska (tj.DZ. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 ze zm.) oraz art.94 ust.6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U . Nr 164 poz.1365 ze zm.) poprzez niewłaściwą ich wykładnię, przyjmującą, że mają one zastosowanie do powiatu wyłącznie wtedy gdy realizuje on zadanie własne sam, a nie za pomocą innej osoby prawnej,
2. art.254 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie w sytuacji gdy powiat nie zlecał zadania, natomiast wartość usług, których przedmiotem są badania naukowe i prace rozwojowe, nie przekroczyła 14 000 euro.

W uzasadnieniu wskazano, że w swojej uchwale Kolegium Izby narusza wskazane wyżej przepisy prawa materialnego. Skarżący zaznaczył, iż w podstawie prawnej unieważnionej uchwały Rady Powiatu przepisy art. 4 ust. 1 pkt 12 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142 poz. 1592, ze zm.) zostały powołane pomocniczo w celu unaocznienia wagi spraw z zakresu ochrony środowiska w zadaniach powiatu, pokrywania się projektu realizowanego przez UWM z zadaniami własnymi powiatu oraz ich powiązanie z art. 403 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska. Skarżący podniósł również, że z ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że powiat wykonuje określone ustawami zadania

publiczne, jednakże nie przesądza to formy wykonywania tych zadań, która jest różnorodna, jak choćby poprzez ich zlecenie organizacjom pozarządowym. Skarżący z treści art. 403 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska wywodzi, że powiat ma możliwość wydatkowania środków budżetowych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Według skarżącego przepis ten nie określa, w jaki sposób odbywa się to finansowanie, czy tylko na zadania realizowane przez sam powiat, czy też przez inną osobę prawną. Zdaniem skarżącego, ważne jest, żeby finansowanie to dotyczyło ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Skarżący potwierdził, że powiat nie zlecał wykonania zadania własnego, lecz dofinansowywał projekt naukowo-badawczy Uniwersytetu.

Uchwałą nr 0120-166/10 z dnia 9 września 2010 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniosła o oddalenie skargi podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie zaznaczyć należy, że funkcja i kognicja sądów administracyjnych określone zostały w ustawach: z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269) i ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.- dalej w skrócie p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 1 §1 i §2 Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Takie uregulowanie prawne oznacza, że sądowej kontroli podlega prowadzone postępowanie przez organy administracji publicznej pod kątem jego przebiegu zgodnego z przepisami prawa regulującymi zasady postępowania organów jak też poprawność zastosowania norm prawa materialnego do stanów faktycznych ustalonych na podstawie kompletnie zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała nr 0102-123/10 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 lipca 2010 r. stwierdzająca nieważność uchwały nr XL/228/10 Rady Powiatu Nidzicy z dnia 3

czerwca 2010 r. w sprawie przekazania środków finansowych dla Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie jako podstawę prawną swojej uchwały powołało przepisy art. 18 ust.1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. DZ.U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.) – dalej jako ustawa o RIO, oraz art. 79 ust.1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.) Przepis art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy o RIO stanowi, iż w zakresie działalności nadzorczej 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. Skutki takiego uregulowania ustawowego dla niniejszej sprawy omówione zostaną w końcowej części uzasadnienia.

Z treści powołanego przez regionalną izbę obrachunkową przepisu art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy o RIO wynika, że do wyłącznej właściwości kolegium izby należy „...oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust.1”. Ustawodawca w art. 11 ust.3 ustawy o RIO przewidział sytuacje, w których regionalna izba obrachunkowa nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Badana przez RIO uchwała XL/228/10 Rady Powiatu Nidzicy z 23 czerwca 2010 r. pod względem zgodności z prawem stanowi o przekazaniu dla Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie środków finansowych z przeznaczeniem na zadania naukowo – techniczne pod nazwą „Rewitalizacja rzeki Nidy (górnej Wkry) w powiecie nidzickim” (§1 uchwały). Z §3 uchwały wynika, że szczegółowe warunki udzielenia dotacji celowej oraz przeznaczenie oraz rozliczenia środków określone zostaną w umowie zawartej pomiędzy Zarządem Powiatu Nidzicy a UWM. Kolegium RIO w Olsztynie stwierdzając nieważność uchwały Rady Powiatu Nidzicy odwołało się do przepisu 7 Konstytucji RP. Wskazało na wyrażoną w tym przepisie zasadę legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sprawie oznacza to, że musi istnieć przepis prawa przyznający organom prawo do określonego działania. Według stanowiska Kolegium RIO, ani przepis art. 403 ust.1, ani art. 406a ust.2 pkt 2,5,8,9,15,16,18,21 – 25, 29,31,32 i 38 – 43 ustawy prawo ochrony środowiska nie stanowiły podstawy do podjęcia uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego. Środki finansowe zostałyby przekazane innej osobie prawnej realizującej własne zadania, a nie służyłyby

Sygn. akt I SA/OI 686/10

realizowaniu własnych zadań powiatu. Według Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zapis art. 94 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie oznacza, że jednostka samorządu może przekazać środki z budżetu na dowolny cel. Przekazanie takich środków winno postępować zgodnie z przepisami ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych tj. art. 254 pkt 4 ustawy. Oznacza to, że zlecenie zadań winno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem ustawy o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i 221 ustawy o finansach publicznych. Rewitalizacja rzeki Nidy jest zadaniem realizowanym przez Uniwersytet Warmińsko – Mazurskie, a nie przez Powiat. Finansowanie takich zadań odbywa się ze środków państwa. W rezultacie Kolegium RIO stwierdziło, że brak jest przepisu prawa uprawniającego Radę Powiatu Nidzicy do podejmowania uchwał w sprawie przekazania środków finansowych UWM na realizację zadania stanowiącego projekt naukowo – techniczny realizowany przez Uczelnię, a nie przez Powiat. Analizując ustalenia i rozważania Kolegium RIO, Sąd stwierdził, że organ nie rozważył sytuacji, że realizowany przez UWM projekt naukowo – badawczy pod nazwą „Rewitalizacja rzeki Nidy (górnjej Wkry)” mieści się w zadaniach powiatu jako jednostki samorządowej. Z art. 4 ust.1 pkt 12 – 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) wynika, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie gospodarki wodnej (pkt 12); ochrony środowiska i przyrody (pkt 13). W myśl art. 400a ust.1 pkt 2 i 42 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o ochronie środowiska (j.t. Dz.U. z 2008 r., nr 2, poz. 150 ze zm.) finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje przedsięwzięcia z ochrony wód i inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa. Z przepisu art. 403 ust.1 powołanej ustawy wynika, że do zadań powiatu należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a, w wyśnionych w tym przepisie punktach.

Niewątpliwie zadanie naukowo – techniczne Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie pod nazwą „Rewitalizacja rzeki Nidy (górnjej Wkry)” dotyczy gospodarki wodnej środowiska. Powiat zatem mógłby realizować takie zadanie w ramach zadań własnych. UWM mógł – realizując zadania własne – otrzymać środki finansowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z przepisu art. 94 ust.6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. W tej sytuacji Kolegium Regionalnej

Sygn. akt I SA/OI 686/10

Izby Obrachunkowej dla stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Nidzicy winno wykazać dlaczego jednostka samorządu terytorialnego nie mogła przekazać środków finansowych UWM w Olsztynie. To prawda, że Uniwersytet realizuje własne zadania. Realizowane zadanie UWM mieści się wszakże w kręgu zadań własnych Powiatu. Stąd ocena ważności uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego winna zawierać także rozważania w przedmiocie czy Powiat zlecał Uniwersytetowi wykonanie zadania należącego do jego właściwości, czy tylko przekazał środki Uniwersytetowi na realizację jego zadania. Zastosowanie trybu przewidzianego w art. 254 ust.4 ustawy z 27 08.2009 r. o finansach publicznych (DZ.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.) ma zastosowanie przy zlecaniu zadań. Tego aspektu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie rozważyło. Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa Regionalnej Izby Obrachunkowej obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy samorządu terytorialnego w sprawach **zasad i zakresu** (podkreślenie Sądu) przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Rozpoznając sprawę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej winno było przede wszystkim zbadać i wyrazić swoje stanowisko co do tego czy uchwała Rady Powiatu Nidzicy jest uchwałą, o jakiej traktuje w/w przepis ustawy. Tego problemu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie rozważyło.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DZ.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) uchylił zaskarżoną uchwałę. O niepodleganiu wykonaniu zaskarżonej uchwały orzeczono po myśli art. 152, zaś o kosztach orzeczono w oparciu o art. 200 w/w ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

Ewa Grusza
czytelny podpis