

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 marca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie
następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	Jacek Surmacz /spr./
Sędziowie	NSA Maria Serafin-Kosowska Asesor Małgorzata Niedobylska
Protokolant sek.sąd.	Maria Kołcz

po rozpoznaniu w Wydziale I Finansowym w dniu 8 marca 2007r.

sprawy ze skargi Województwa Podkarpackiego

na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

z dnia 1 sierpnia 2006 r. nrXXIil/5354/2006

w przedmiocie stwierdzenia nieważności w części uchwały Sejmiku Województwa

Podkarpackiego z dnia 14 czerwca 2006 r. Nr LVII/710/06 w sprawie zmian w budżecie

Województwa Podkarpackiego na 2006 r.

- 1) oddała skargę,
- 2) zarządza zwrot Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie kwoty 100 (słownie: sto) złotych uiszczonej nienależnie.

UZASADNIENIE

Sejmik Województwa Podkarpackiego, uchwałą z dnia 14 czerwca 2006r. nr LVI 1/710/06, na podstawie art. 18 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001r., nr 142, poz. 1590 ze zm.; powoływanej dalej jako: ustawa o samorządzie województwa), art. 165 i art. 184 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.; powoływanej dalej jako ustawa finansowa) oraz uchwały nr XLIX/602/05 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 grudnia 2005r. w sprawie budżetu Województwa Podkarpackiego na 2006r. (Dz.Urz.Woj.Podkarpackiego nr 173, poz. 3279 ze zm.), uchwalił zwiększenie planu wydatków budżetu Województwa Podkarpackiego na 2006r. m.in. o kwotę 12.950.000,00zł, w tym w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w rozdziale 90095 - Pozostała działalność - o kwotę 250.000,00zł (wydatki majątkowe).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, uchwałą z dnia 4 lipca 2006r. nr XXI/4346/2006, na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 18a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1997r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r., nr 55, poz. 577 ze zm.; powoływanej dalej jako: ustawa o RIO) w zw. z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, wskazała Sejmikowi Województwa Podkarpackiego w uchwale z dnia 14 czerwca 2006r. nr LVII/710/2006, nieprawidłowości stanowiące istotne naruszenie prawa i sposób naprawienia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez m.in. wyeliminowanie zaplanowanych w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90095 - Pozostała działalność, wydatków majątkowych w kwocie 250.000,00zł na wniesienie wkładu Województwa do tworzonej spółki prawa handlowego pod firmą Podkarpacka Agencja Energetyczna Spółka z o.o., której przedmiotem działania będzie problematyka rozwoju odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej oraz transportu na terenie Województwa Podkarpackiego oraz przeznaczenie środków w tej kwocie na realizację zadań województwa określonymi ustawami - w trybie zmiany uchwały, w terminie do dnia 31 lipca 2006r.

Wobec nieusunięcia przez Sejmik Województwa stwierdzonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową nieprawidłowości - w podanym wyżej zakresie - w określonym terminie, Kolegium RIO, uchwałą z dnia 1 sierpnia 2006r. nr XXIII/5354/2006, na podstawie art. 12 ust. 2 i 3,

art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18a ust. ust. 3 i 4 ustawy o RIO w związku z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, stwierdziło nieważność uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 14 czerwca 2006r. nr LVII/710/2006 w sprawie zmian w budżecie województwa podkarpackiego na 2006r. w części dotyczącej zaplanowania w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90095 - Pozostała działalność wydatków majątkowych na kwocie 250.000,00zł, polegających na wniesieniu wkładu Województwa do tworzonej spółki prawa handlowego pod firmą: „Podkarpacka Agencja Energetyczna Spółka z o.o.”, której przedmiotem działania będzie problematyka rozwoju odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej oraz transportu na terenie Województwa Podkarpackiego oraz ustaliła budżet Województwa Podkarpackiego na 2006r. w części dotkniętej stwierdzeniem nieważności w ten sposób, że ustaliła zwiększenie planu wydatków budżetu Województwa na 2006r. w dziale 600 - Transport i łączność, rozdziale 60013 - Drogi publiczne wojewódzkie, wydatki bieżące na utrzymanie dróg wojewódzkich o kwotę 250.000,00zł.

W uzasadnieniu tej uchwały RIO podała, że Sejmik Województwa Podkarpackiego, określając we wspomnianej uchwale z 14 kwietnia 2006r., dziale 900, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90095 - Pozostała działalność, wydatki majątkowe na kwotę 250.000,00zł, polegające na wniesieniu wkładu Województwa do tworzonej spółki prawa handlowego pod firmą: „Podkarpacka Agencja Energetyczna Spółka z o.o.”, której przedmiotem działania będzie problematyka rozwoju odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej oraz transportu na terenie województwa podkarpackiego tj. na realizację *zadań* wykraczających poza zakres zadań samorządu województwa określonych ustawami ze sfery użyteczności publicznej, sprawił, że wydatki budżetu województwa przeznaczono na cele niezwiązane z realizacją zadań określonych w odrębnych przepisach do właściwości samorządu województwa, przez co naruszył art. 167 ust. 2 ustawy finansowej w związku z art. 13 ust. ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, art. 1 i art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997r., nr 9, poz. 43 ze zm.; powoływanej dalej jako ustawa o gospodarce komunalnej), a także w zw. z art. 17 oraz art. 12, art. 14 pkt 6 i art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003r., nr 153, poz. 1504 ze zm.; powoływanych dalej jako: Prawo energetyczne).

RIO wskazała dalej, że treść powołanych przepisów ustaw w powiązaniu z analizą aktu notarialnego z dnia 20 czerwca 2006r. - umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą: „Podkarpacka Agencja Energetyczna”, z której to umowy wynika że przedmiotem działalności Podkarpackiej Agencji Energetycznej Spółka z o.o. jest m.in.: pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, prowadzi do wniosku, że przedmiot działalności Spółki wykracza zarówno poza zakres *zadań* ze sfery użyteczności publicznej samorządu województwa, określonych ustawami, jak i poza sferą działalności spółek kapitałowych polegającą na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę RIO z 1 sierpnia 2006r. wniosło Województwo Podkarpackie, z powodu jej niezgodności z prawem i domagało się uchylenia w całości zaskarżonej uchwały jako niezgodnej z prawem oraz zasądzenia kosztów postępowania wg norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że kompetencje organu nadzorczego - jaką jest RIO - uprawniają do dokonywania oceny uchwał tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem czyli tylko z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 79 ustawy o samorządzie województwa). Niedopuszczalne jest natomiast badanie przez ten organ uchwał ze względu na celowość, rzetelność czy gospodarność. Również jako rażąco naruszające prawo należy traktować działanie RIO polegające na kwestionowaniu działania innego organu nadzoru jakim jest Wojewoda, który nie zakwestionował zgodności z prawem uchwały Sejmiku Województwa z dnia 29 maja 2006r. nr LVI/688/06 w sprawie utworzenia

Podkarpackiej Agencji Energetycznej, a której wykonaniem jest wniesienie wkładu województwa do tej tworzonej Spółki. Dywagacje prowadzone przez RIO w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały na temat możliwości utworzenia Spółki z uwagi na przedmiot jej działania wykraczają poza zakres merytoryczny kompetencji tego organu nadzorczego. Ponadto RIO wkroczyło w wyłączną kompetencję sądów powszechnych (badanie zgodności z prawem umowy Spółki) oraz Walnego Zgromadzenia Wspólników (które jest wyłącznie władne do kształtowania przedmiotu działalności Spółki). Za niezrozumiałe - z punktu art. 80 ustawy o samorządzie województwa - jest badanie przez RIO dokumentów, których nie było w chwili podejmowania uchwały przez Sejmik Województwa - z dnia 14 czerwca 2006r.

Badanie uchwały winno się ograniczyć do jej treści i ewentualnie przesłanek poprzedzających jej podjęcie, a wśród nich: umowy z 26 grudnia 2005r. zawartej przez Komisję Wykonawczą do spraw Inteligentnej Energii Komisji Europejskiej z Województwem Podkarpackim, hiszpańskim Diputacio de A Coruna, fińskim Lapua City i bułgarskim Popovem o udzielenie dotacji 756.000 Euro na wspólny projekt o wartości 1.794.000,00 Euro zgodnie z Decyzją nr 1230/2003/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2006r. w sprawie wieloletniego programu działań w zakresie energii „Inteligentna Energia - Europa 2003 - 2006”, gdzie warunkiem udzielenia dotacji było utworzenie przez współbeneficjentów, a więc i Województwo Podkarpackie 4 lokalnych agencji energetycznych celem promocji odnawialnych systemów energetycznych i racjonalnego wykorzystania energii oraz wznowienia udziału jednostek prywatnych i publicznych w akcjach oszczędzania energii w rejonach, w których istnieją niewykorzystane zasoby naturalne. Podkreślenia wymaga, że następcze badanie sposobu wykonania każdej uchwały Sejmiku należy do jego komisji problemowych i wkraczanie w tę sferę przez RIO nie jest uprawnione. Ponadto zarzut wkraczania przez Województwo w zadania zastrzeżone Prawem energetycznym dla organów administracji rządowej, a to „rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii” nie ma podstawy, bowiem żaden dokument (uchwała czy umowa) nie zawiera takiego zapisu.

Skarżące województwo zauważyło również, że RIO zaskarżoną uchwałą ustaliło jednocześnie zwiększenie planów wydatków budżetu bez żadnej konsultacji z Sejmikiem w kwestii celowości.

RIO w odpowiedzi na skargę wniosła o jej odrzucenie ewentualnie o oddalenie. Wniosek o odrzucenie uzasadniła uchybieniem terminu do wniesienia skargi oraz tym, że wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi ze względu na błąd co do treści obowiązującego prawa jest bezzasadny. Natomiast wniosek o oddalenie skargi uargumentowała jak w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, a ponadto dodała, że jest uprawniona do ustalenia zakresu zadań Spółki, by stwierdzić czy środki z budżetu przeznaczone zostały na zadania wchodzące do zakresu zadań samorządu województwa. Ponadto ustalenie zakresu zadań Spółki było konieczne również dlatego, że zakres ten w zasadniczy sposób odbiega od zakresu określonego w umowie ze Wspólnotą Europejską.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy odnotować, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, postanowieniem z dnia 17 października 2006r. - I SA/Rz 647/06, umorzył postępowanie sądowe w zakresie wniosku skarżącego Województwa Podkarpackiego o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, uznając iż skarga została wniesiona z zachowaniem terminu. Skarga bowiem została wniesiona bezpośrednio do Sądu w dniu 1 września 2006r., który przekazał tę skargę do RIO w dniu 4 września 2006r. (data nadania w urzędzie pocztowym), czyli w ostatnim dniu terminu do wniesienia skargi. Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu zażalenia wniesionego przez RIO od tego postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, postanowieniem z dnia 12 grudnia 2006 - II GZ 161/06, oddalił zażalenie.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy finansowej wydatki budżetów jednostek samorządu

terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odrębną uchwałą.

Województwo - w sferze użyteczności publicznej może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także może przystępować do takich spółek - poza sferą użyteczności publicznej może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa). Województwo wykonuje zadania własne w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie gospodarki komunalnej, która obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 1, 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki prawa handlowego na zasadach i formach określonych w ustawie o samorządzie województwa (art. 10 ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej).

Z kolei z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wynika, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków; pomocy społecznej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Z mocy art. 17 Prawa energetycznego zadaniem samorządu województwa w sprawach gospodarki paliwami i energią jest obowiązek uczestniczenia w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa, poprzez opiniowanie opracowywanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa. Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii stanowi zaś element polityki energetycznej państwa określanej przez organy administracji rządowej (art. 14 pkt 6 i art. 15a ust. 1 Prawa energetycznego).

W ocenie Sądu niezasadny jest zarzut skarżącego Województwa, że Regionalna Izba Obrachunkowa, przy ocenie uchwały, przekroczyła swoje kompetencje, dokonując analizy treści aktu notarialnego - umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością - z dnia 20 czerwca 2006r. (Repertorium A, nr 3737 z roku 2006 - Kancelaria Notarialna Teresy Panek-Wiśniowskiej w Rzeszowie). Z analizy umowy Spółki RIO wyciągnęło uprawniony wniosek odnośnie przedmiotu działalności Spółki z o.o. - Podkarpackiej Agencji Energetycznej. W konsekwencji brak podstaw do kwestionowania tezy, że przedmiot działalności Spółki wykracza, zarówno poza zakres zadań ze sfery użyteczności publicznej samorządu województwa określonych ustawami, jak i poza sferę działalności spółek kapitałowych polegającą na wykonywaniu działalności promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej służącej rozwojowi województwa. Oznacza to, że wydatki budżetu

Województwa w tym zakresie przeznaczono na cele nie należące do właściwości samorządu województwa. Należy podkreślić, że realizacja kompetencji organów nadzoru jakim jest RIO, ze swej istoty, musi obejmować analizę nie tylko samych przepisów ustaw i badanej uchwały, ale również innych dokumentów, które pozwolą ocenić czy doszło do sytuacji uzasadniającej stwierdzenie nieważności uchwały. Odnotować należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, prawomocnym wyrokiem z dnia 12 grudnia 2006r. - I SA/Rz 672/06, oddalił skargę Województwa Podkarpackiego na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 5 września 2006r. nr XXVI/6064/2006, a w uzasadnieniu tego wyroku stwierdził, że uchwała Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 14 czerwca 2006r. nr LVII/710/06 planowała wydatki sprzeczne z prawem, bo na cele wykraczające zarówno poza zakres *zadań* ze sfery użyteczności publicznej samorządu województwa określone ustawami, jak i poza sferę działalności spółek kapitałowych, polegającą na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa.

Nieuzasadniony jest również zarzut dotyczący ustalenia przez RIO budżetu Województwa w części dotkniętej stwierdzeniem nieważności.

Z tych względów Sąd, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), oddalił skargę. Zarządził również zwrot na rzecz Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie kwoty 100 złotych, wpłaconej bez wezwania - jako wpis od zażalenia na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 października 2006r., skoro postępowanie w tej sprawie jest wolne od opłat sądowych (art. 87 ustawy o samorządzie województwa).