

**WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 12 grudnia 2006 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie  
następującym:

Przewodniczący	S.NSA Maria Serafin-Kosowska
Sędziowie	Asesor Małgorzata Niedobyłska /spr./ WSA Kazimierz Włoch Protokolant

sek.sąd. Joanna Hanuś

po rozpoznaniu w Wydziale I Finansowym w dniu 12 grudnia 2006r.

sprawy ze skargi Województwa Podkarpackiego

na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Rzeszowie

z dnia 5 września 2006 r.

nr XXVI/6064/2006

w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały

Zarządu Województwa z dnia 1 sierpnia 2006r. nr

271/4468/06 w sprawie zmian w budżecie

Województwa Podkarpackiego na 2006 r.

- oddała skargę -

**Uzasadnienie**

Uchwałą Nr 271/4468/06 z dnia 1 sierpnia 2006r. Zarząd Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie uchwalili zmiany w budżecie Województwa Podkarpackiego na 2006r., polegające na zmniejszeniu planu wydatków w dziale 758 - Różne rozliczenia w rozdziale 75818 - Rezerwy ogólne i celowe w § 4810 -Rezerwy (rezerwa ogólna) o kwotę 5.400,00zł i zwiększeniu planu wydatków budżetu w dziale 900- Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w rozdziale 90095 -pozostała działalność w §4430 - Różne opłaty i składki o kwotę 5.400,00zł. W piśmie z dnia 17 sierpnia 2006r. Marszałek Województwa Podkarpackiego wyjaśnił, że przedmiotowe wydatki zostały zaplanowane na opłaty związane z rejestracją spółki Podkarpacka Agencja Energetyczna Sp. z o.o. oraz opłatę za akt notarialny.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego, uchwałą Nr XXVI/6064/2006 z dnia 5 września 2006r. stwierdziło nieważność w/w uchwały Zarządu Województwa Podkarpackiego z powodu naruszenia w istotny sposób przepisów art.188 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104), określanej dalej jako ustawa o fin. publ., w zw. z art.2 ust.1, art.15, art.18 pkt 6 i art.41 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 ze zm.), określanej dalej jako ustawa o sam. woj. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Kolegium RIO wskazało, że w uchwale Nr LVII/710/2006 z dnia 14 czerwca 2006r. w sprawie zmian w budżecie Województwa Podkarpackiego na 2006r. Sejmik Województwa zaplanował w dziale 900 -Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - w rozdziale 90095 - Pozostała działalność - wydatki majątkowe w kwocie 250.000,00zł, polegające na wniesieniu wkładu Województwa do tworzonej spółki prawa handlowego pod firmą „Podkarpacka Agencja Energetyczna sp. z o.o.", a Kolegium RIO stwierdziło nieważność tej uchwały z uwagi na to, że przedmiot działalności tej spółki wykracza zarówno poza zakres zadań ze sfery użyteczności publicznej samorządu województwa określonych ustawami, jak i poza sferę działalności spółek kapitałowych, polegającą na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych

i wydawniczych służących rozwojowi województwa. W tej sytuacji Zarząd Województwa nie może przeznaczyć środków z rezerwy budżetowej na wydatki wprawdzie zaplanowane przez Sejmik Województwa w budżecie, ale przeznaczone na cele wykraczające poza zakres zadań województwa. Wprawdzie zarządowi przysługuje prawo do przenoszenia wydatków z zaplanowanych w budżecie województwa rezerw budżetowych, ale w niniejszej sprawie dokonał tego niezgodnie z przeznaczeniem wydatków prawidłowo określonym przez Sejmik w uchwale budżetowej.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Województwo Podkarpackie złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, wnosząc o jego uchylenie z powodu niezgodności z prawem.

Strona skarżąca zarzuciła brak wskazania w postawie prawnej rozstrzygnięcia przepisów, które zacytowano i omówiono w uzasadnieniu, a powołanie jedynie norm dotyczących właściwości organu, formy, trybu i terminu orzeczenia, a ponadto brak uzasadnienia prawnego w rozumieniu art. 107§3 k.p.a. tj. wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przytoczeniem przepisów prawa. W jej ocenie już te braki uzasadniają uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru. Poza tym strona skarżąca zarzuciła Kolegium RIO naruszenie prawa przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy o fin. publ., gdyż jako organ kolegialny głosami większości ustala subiektywną, a nie obiektywną sprzeczność badanych aktów z prawem. Wskazała na brzmienie przepisów art. 41 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 70 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 5 oraz art. 173 ust. 1, 4 i 5 ustawy o fin. publ., na podstawie których dysponowanie rezerwami budżetu województwa należy do zarządu. W trakcie wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków, polegających na przenoszeniu wydatków z rezerw budżetowych, zgodnie z zaplanowanym przeznaczeniem wydatków. Niezależnie od tego z mocy art. 188 ust. 2 pkt 1 ustawy o fin. publ. organ stanowiący może upoważnić zarząd m.in. do dokonywania innych zmian w planie wydatków. Takie upoważnienie dla Zarządu Województwa Podkarpackiego zawarte jest w §21 ust. 1 i 2 uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego w sprawie budżetu na 2006r., a organ nadzoru nie rozważył, że Zarząd mógł w oparciu o to upoważnienie dokonać zmian w budżecie takich jak w zakwestionowanej uchwale. Strona skarżąca zaznaczyła, że uchwała o utworzeniu Podkarpackiej Agencji Energetycznej Sp. z o.o. jest ważna i wykonalna, a wojewoda jako organ nadzoru nie zakwestionował jej zgodności z prawem. Spółka została utworzona i zarejestrowana, a przeniesienie wydatków z rezerwy budżetowej służyło pokryciu opłaty sądowej i notarialnej.

Zdaniem strony skarżącej akt nadzoru będący przedmiotem skargi w niniejszej sprawie został wydany w innej sprawie, bowiem nie odnosi się w ogóle do zasadności prawnego obowiązku zapłaty w/w opłat, lecz rozstrzyga w przedmiocie uchwały sejmiku Województwa Podkarpackiego w sprawie wniesienia udziałów do spółki w wysokości 250.000,00zł, co do której Kolegium RIO stwierdziło nieważność, z uzasadnieniem takim samym jak w rozpoznawanej sprawie. Skargą objęto również zarzut naruszenia przepisów dotyczących zakresu nadzoru i podziału zadań i kompetencji pomiędzy różnymi organami nadzoru, jak też pomiędzy organami zarządzającym i stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Zaskarżona uchwała RIO narusza zarówno kompetencje sejmiku, jak i kompetencje wojewody, a ponadto art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, gdyż wykracza poza jedyne dozwolone kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - kryterium legalności. Kolegium RIO jako organ nadzoru nie jest uprawnione do badania *zdarzeń* następujących po podjęciu uchwały, ani do badania sposobu wykonania uchwały.

Strona skarżąca zarzuciła też, że Kolegium RIO z powodów pozaprawnych nie uwzględniło, że w dniu 26 grudnia 2005r. Komisja Wykonawcza ds. Inteligentnej Energii Komisji Europejskiej zawarła umowę z Województwem Podkarpackim i innymi jednostkami samorządu z krajów europejskich o udzielenie dotacji na wspólny projekt w zakresie energii, a warunkiem

udzielenia dotacji było utworzenie przez beneficjentów lokalnych agencji energetycznych.

W odpowiedzi na skargę Kolegium RIO w Rzeszowie wniosło o jej oddalenie, z przyczyn wywiedzionych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Ponadto odnosząc się do zarzutów skargi organ nadzoru dodał, że rozstrzygnięcie nadzorcze spełnia wymogi formalne w zakresie jego niezbędnych elementów, wskazuje na czym polega naruszenie prawa, a Kolegium RIO nie przekroczyło zakresu nadzoru nad działalnością samorządu województwa. Uzasadnione też było badanie zakresu zadań utworzonej przez Województwo Podkarpackie spółki prawa handlowego, by ustalić czy środki z budżetu przeznaczone są na zadania samorządu województwa, a także z uwagi na to, że zakres ten odbiega od zakresu określonego dla niej w umowie ze Wspólnotą Europejską.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:**

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Nieuzasadnione są zarzuty dotyczące braków formalnych rozstrzygnięcia nadzorczego, a w szczególności braku uzasadnienia prawnego. Wskazana przez skarżącego wadliwość polegająca na tym, że w podstawie prawnej uchwały zawarto jedynie przepisy dotyczące właściwości, formy rozstrzygnięcia, trybu i terminu przedstawienia uchwały organowi nadzorcemu, zaś dopiero w uzasadnieniu uchwały powołano przepisy, które w ocenie organu nadzoru zostały naruszone, nie ma istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia i nie wpływa na wynik sprawy. Treść zaskarżonej uchwały RIO zawiera bowiem przepisy, których naruszenie skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały Zarządu Województwa, a także wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, które - pomimo zbytniej zwięzłości - odpowiada prawu.

Ustalony w niniejszej sprawie stan faktyczny nie jest sporny, a skarżący przyznaje w skardze, że uzasadnienie faktyczne uchwały RIO nie budzi zastrzeżeń.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego Sąd uznał je za bezpodstawne.

Stosownie do treści art. 188 ust. 1 pkt 2 ustawy o fin. publ. w toku wykonywania budżetu zarząd jednostki samorządu terytorialnego może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, polegających na przenoszeniu wydatków z rezerw budżetowych, zgodnie z planowanym przeznaczeniem wydatków. Natomiast w oparciu o przepis art. 188 ust. 3 cyt. ustawy zarząd może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej. Wprawdzie rezerwami celowymi i rezerwą ogólną dysponuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego (art. 173 ust. 1 i ust. 5 ustawy o fin. publ.), lecz może on działać jedynie w granicach planowanego przeznaczenia wydatków, określonego w uchwale budżetowej, przy czym należy zaznaczyć, że zaplanowanie wydatków w uchwale budżetowej, jak i w uchwale zarządu, musi być zgodne z prawem.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy brak było podstaw prawnych do przenoszenia przez Zarząd Województwa Podkarpackiego wydatków z rezerwy ogólnej. Nie można bowiem przyjąć, że przeniesienie to nastąpiło zgodnie z prawem i z planowanym przeznaczeniem wydatków. Uchwała Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 14 czerwca 2006r. nr LVII/710/06 w sprawie zmian w budżecie województwa, mająca być podstawą do działania zarządu, planowała wydatki sprzecznie 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. Powyższa uchwała Sejmiku została usunięta z obrotu prawnego uchwałą Kolegium RIO w Rzeszowie z dnia 1 sierpnia 2006r., a jej wykonanie zostało wstrzymane z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 82a ust. 1 ustawy o sam. woj.).

Niezależnie od wymogu zgodności z uchwałą budżetową, uchwały zarządu muszą być zgodne z

prawem. Nie można zatem dokonać oceny legalności uchwały zarządu bez zbadania, czy wydatki zostały przez zarząd zaplanowane zgodnie z zadaniami samorządu województwa określonego ustawami. Słusznie zatem organ nadzoru dokonał oceny legalności uchwały Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 1 sierpnia 2006r. i zasadnie uznał, że wydatki na opłaty związane z rejestracją spółki Podkarpacka Agencja Energetyczna Sp. z o.o. oraz opłatę za akt notarialny wykraczają poza sferę zadań samorządu województwa określonych ustawami. Z tego też powodu uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest zbieżne - co zarzuca strona skarżąca - z uzasadnieniem uchwały RIO stwierdzającej nieważność uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego w sprawie zaplanowania przedmiotowych wydatków. W świetle powyższych wywodów taka treść uzasadnienia jest prawidłowa, zwłaszcza, że uchwała zarządu pojęta została w wykonaniu uchwały organu stanowiącego. Należy przy tym dodać, że bez znaczenia do rozstrzygnięcia jest istnienie prawnego obowiązku zapłaty opłaty sądowej i notarialnej, dlatego organ nadzoru nie miał podstaw, aby kwestię tę uczynić przedmiotem swoich rozważań.

Wbrew twierdzeniom skargi, uprawnienia do przenoszenia wydatków z rezerw budżetowych przez zarząd nie można wywodzić również z treści przepisu art. 188 ust. 2 pkt 1 ustawy o fin. publ. i udzielonego na tej podstawie upoważnienia przez Sejmik Województwa Podkarpackiego, zawartego w §21 uchwały budżetowej. Przepis art. 188 ust. 2 ustawy o fin. publ. pozwala organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na upoważnienie zarządu do dokonywania innych zmian w planie wydatków, z wyłączeniem jednak przeniesień wydatków między działami. Jak wynika z treści §21 ust. 1 i 2 uchwały Sejmiku w sprawie budżetu na 2006r. zarząd został upoważniony do dokonywania zmian w budżecie polegających na przenoszeniu kwot wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach tego samego działu, z zastrzeżeniem, że zmiany wydatków majątkowych wymagają uzyskania pozytywnej opinii Komisji Budżetu i Finansów. W tej sytuacji należy stwierdzić, że przeniesienie przez zarząd w uchwale z dnia 1 sierpnia 2006r. wydatków pomiędzy działami (zmniejszenie wydatków w dziale 758 i zwiększenie wydatków w dziale 900) wykracza poza ramy upoważnienia udzielonego przez organ stanowiący. Słusznie zatem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie stwierdziło nieważność podjętej przez Zarząd Województwa uchwały nr 271/4468/06 z dnia 1 sierpnia 2006r., wobec naruszenia przepisów wskazanych w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W ocenie Sądu bezpodstawne są również zarzuty dotyczące naruszenia przez Kolegium RIO przepisów w zakresie nadzoru i wkraczania w kompetencje innych organów. Kontrola uchwały zarządu dokonana została pod względem jej zgodności z prawem, a Sąd nie dostrzegł, aby na rozstrzygnięcie nadzorcze miały wpływ względy pozaprawne. Z tego powodu nietrafny jest też zarzut nie uwzględnienia umowy zawartej przez Województwo Podkarpackie z Komisją Wykonawczą ds. Inteligentnej Energii Komisji Europejskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza prawa.

W związku z tym Sąd orzekł jak sentencji, w oparciu o treść art.151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi