

Uchwała nr 1/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 stycznia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXIII/103/2015 z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie opinii, działając w trybie komisji budżetu Rady Powiatu Trzebnickiego, o autopoprawkach Zarządu Powiatu Trzebnickiego do projektu budżetu na rok 2016, uwzględniających pokrycie straty Szpitala Powiatowego im. Św. Jadwigi w Trzebnicy za lata 2012 i 2013 oraz wpisanie nowych zadań majątkowych inwestycyjnych, których faktyczna realizacja nastąpi w 2016 r. oraz po stronie dochodów zwiększenie dochodów z tytułu sprzedaży mienia powiatu zgodnie z wykazem

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXIII/103/2015 z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie opinii, działając w trybie komisji budżetu Rady Powiatu Trzebnickiego, o autopoprawkach Zarządu Powiatu Trzebnickiego do projektu budżetu na rok 2016, uwzględniających pokrycie straty Szpitala Powiatowego im. Św. Jadwigi w Trzebnicy za lata 2012 i 2013 oraz wpisanie nowych zadań majątkowych inwestycyjnych, których faktyczna realizacja nastąpi w 2016 r. oraz po stronie dochodów zwiększenie dochodów z tytułu sprzedaży mienia powiatu zgodnie z wykazem — wobec podjęcia jej bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXIII/103/2015 z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie opinii, działając w trybie komisji budżetu Rady Powiatu Trzebnickiego, o autopoprawkach Zarządu Powiatu Trzebnickiego do projektu budżetu na rok 2016, uwzględniających pokrycie straty Szpitala Powiatowego im. Św. Jadwigi w Trzebnicy za lata 2012 i 2013 oraz wpisanie nowych zadań majątkowych inwestycyjnych, których faktyczna realizacja nastąpi w 2016 r. oraz po stronie dochodów zwiększenie dochodów z tytułu sprzedaży mienia powiatu zgodnie z wykazem, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dnia 28 grudnia 2015 r. za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego (pismo z dnia 21 grudnia 2015 r. znak NK-N.40.193.2015.SP1).

Jako podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.p.”.

W § 1 badanej uchwały podjęto następującą regulację: „Rada Powiatu Trzebnickiego pozytywnie/negatywnie opiniuje, działając w trybie komisji budżetu Rady Powiatu Trzebnickiego, o autopoprawki Zarządu Powiatu Trzebnickiego do projektu budżetu na rok 2016, uwzględniające pokrycie straty Szpitala Powiatowego im. Św. Jadwigi w Trzebnicy za lata 2012 i 2013 oraz wpisanie nowych zadań majątkowych inwestycyjnych, których faktyczna realizacja nastąpi w 2016 r. oraz po stronie dochodów zwiększenie dochodów z tytułu sprzedaży mienia powiatu zgodnie z wykazem.”.

W uzasadnieniu badanej uchwały wskazano: „W związku z trudną sytuacją Szpitala Powiatowego im. Św. Jadwigi Śl. opisaną w pisemnej informacji Starosty Powiatu Trzebnickiego Marka Łapińskiego z dnia 8 grudnia 2015 r. »Pakiet ratunkowy dla Szpitala Św. Jadwigi Trzebnicy« w sprawie sytuacji Szpitala Powiatowego im. Św. Jadwigi Śl. w Trzebnicy zgodnie z wnioskiem radnych o sesję, zwołaną dnia 8. grudnia 2015 r. na dzień 9. grudnia 2015 r. na godzinę 19.00 w sali konferencyjnej Starostwa Powiatowego w Trzebnicy przy ul. Leśnej 1 podjęcie niniejszej uchwały jest konieczne.”.

Badając wymienioną uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że została ona podjęta bez podstawy prawnej. Żaden z obowiązujących przepisów, a w szczególności powołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 12 pkt 11 u.s.p. (zgodnie z którym „do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu”) nie stanowi delegacji dla organu stanowiącego do działania „w trybie komisji budżetu” ani też do podjęcia uchwały w sprawie opinii o autopoprawkach Zarządu Powiatu Trzebnickiego do projektu budżetu na rok 2016.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności, przejawia się podjęciem uchwały przez niewłaściwy organ, brakiem podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędnym zastosowaniem przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszeniem procedury podjęcia uchwały (vide: wyrok WSA z 15 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Go 878/14).

Bezspornie samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i realizuje istotną część przysługujących mu w ramach ustaw zadań publicznych, które wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). To jednak nie oznacza, że samorząd może działać poza granicami prawa (por. art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała, która nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym, nie może zatem stanowić źródła obowiązującego prawa (vide: wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r. sygn. akt II OSK 205/13).

Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają szeroki i konstytucyjnie zagwarantowany oraz sądowo chroniony zakres samodzielności, to jednak mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień, wynikających np. z art. 12 pkt 11 u.s.p. W sferze prawa publicznego nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, iż podjęcie badanej uchwały nastąpiło z naruszeniem zasad określonych w uchwale Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXXV/239/10 z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Zgodnie bowiem z § 8 uchwały, „zmiany do projektu uchwały budżetowej po przedłożeniu go Radzie Powiatu, w tym również związane z wnioskami Komisji, mogą być wprowadzone przez Zarząd Powiatu w formie autopoprawek do projektu, na sesji Rady, na której rozpatrywany jest projekt uchwały budżetowej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Trzebnickiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód