



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 5 grudnia 2022 r.

WA-0280/79/2022

Pan

Ernest Iwańczuk

Starosta Średzki

W związku z wnioskiem z dnia 14 listopada 2022 r. (znak pisma: FB.3040.13.2022), doręczonym w dniu 15 listopada 2022 r., dotyczącym dopuszczalności dokonania przez powiat darowizny na rzecz powiatowego inspektoratu weterynarii, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Wskazany we wniosku przepis art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, stanowi, że „wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”.

Jak wskazuje Małgorzata Cilak „przepis ten przewiduje kilka zasad obowiązujących przy dokonywaniu wydatków, które muszą być spełnione łącznie. Są to: celowość i oszczędność, efektywność, skuteczność i terminowość. Celowość oznacza, że poniesienie wydatku jest niezbędne do realizacji zadania publicznego. Oszczędność wiąże się z ograniczeniem wysokości wydatku do minimum niezbędnego, aby zrealizować zadanie na odpowiednim poziomie jakościowym. Uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów jest określane jako efektywność wydatków. Optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów określa się skutecznością wydatków. Ponoszenie wydatków w określonych terminach określa się zasadą terminowości”. (M. Cilak [w:] Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz – Komentarze LEX).

Jednakże nie są to jedyne zasady, jakie obowiązują powiat przy dokonywaniu wydatku rozumianego jako „rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego, tj. rzeczywisty wypływ środków z jednostki” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 839/12). Ustawa przewiduje jeszcze inne zasady tym zakresie. W szczególności należy wskazać na zasadę legalności, z której wynika, że „jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków” (art. 44 ust. 2 ustawy).

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do przestrzegania wszystkich wyżej wymienionych zasad, jak również innych zasad wydatkowania środków publicznych obowiązujących na gruncie ustawy. Organ powiatu nie może stosować przepisów ustawy o finansach publicznych i wynikających z nich zasady w sposób wybiórczy i postępować w sposób zgodny tylko z jedną z zasad, z pominięciem lub wręcz z naruszeniem pozostałych zasad. Należy przy tym podkreślić szczególną rolę zasady legalności. Z piśmiennictwa wynika, że „zasada legalności wydatków wskazuje, że dokonywanie wydatków musi być oparte na przepisach prawa, wskazujących w sposób jednoznaczny zakres oraz sposób realizacji zadań finansowych. Należy przez to rozumieć normy materialnoprawne zawarte w odrębnych przepisach, które ze względu na bardzo szeroki katalog oraz zakres zostały uregulowane na wielu płaszczyznach”.

W związku z przepisami art. 44 ust. 3 i art. 44 ust. 2 ustawy należy powołać przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, jak wskazuje orzecznictwo (cytaty z: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>), że:

- „organy państwowe mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnienia przewidzianego w prawie, a więc że działanie organów państwa musi posiadać odpowiednią legitymację formalną w postaci prawnej, która udziela upoważnienia do podjęcia tego działania. Brak regulacji prawnej upoważniającej organ państwowy do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania” – wyrok NSA z dnia 16 września 2009 r., II FSK 562/08;
- „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia” – postanowienie NSA z dnia 25 czerwca 2008 r., II FSK 569/07;
- „do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych (np. podatków) nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dowolne" (dozwolone), lecz

zasadę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje" – wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92;

- „zważywszy na zasadę praworządności, na straży której stoją organy administracji publicznej (art. 7 k.p.a.), to nawet realizacja przez organy administracji publicznej zadań ważnych z punktu widzenia interesu społecznego, a do takich na pewno należy zaliczyć ochronę życia, zdrowia i środowiska podczas transportu towarów niebezpiecznych, musi odbywać się w granicach prawa, a nie jego kosztem” – wyrok NSA z dnia 13 maja 2008 r., II GSK 111/08;
- „jest zatem faktem notoryjnym, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej w powołaniu jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej czy nawet moralnej” – wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 362/07.

Biorąc powyższe pod uwagę, odnosząc to do przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że nie jest możliwym przyjęcie takiego rozwiązania, które byłoby zgodne z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy, ale jednocześnie naruszałoby zasadę legalności zawartą w art. 44 ust. 2 tej ustawy. Innymi słowy: nie można, z powołaniem się na celowość, oszczędność, efektywność, czy też skuteczność, dokonywać wydatku, który nie ma konkretnego tytułu prawnego. A jak sam wnioskodawca przyznał w przedmiotowej sprawie „w przepisach brak jest bezpośredniej podstawy prawnej uprawniającej do dofinansowywania tego rodzaju inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego”.

Zatem w ocenie tut. Izby Powiat Średzki nie może dokonać darowizny na rzecz Powiatowego Lekarza Weterynarii z przeznaczeniem na rozbudowę Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Środzie Wielkopolskiej. Starosta nie może przy tym działać według zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone” (dozwolone) i nie mając tytułu prawnego wynikającego z przepisów o finansach publicznych działać w oparciu tylko o art. 44 ust. 3 ustawy i zawierać umowę darowizny regulowaną przepisami prawa cywilnego. Tym bardziej, że przepis art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 306, z późn. zm.), która określa zasady finansowania Inspekcji Weterynaryjnej, w tym powiatowego lekarza weterynarii, jako kierownika powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespólonej administracji rządowej, stanowi, że „koszty działalności Inspekcji i wykonywania zadań (...) są pokrywane z budżetu państwa”.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska