

Uchwała Nr 6/397/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 13 marca 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr V/63/19 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej, trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Dobra spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 lutego 2019 r., Rada Miejska w Dobrej, ustaliła zasady postępowania o udzielenie spółkom wodnym dotacji z budżetu Gminy Dobra, a także określiła tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczania.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 13 marca 2019 r.

Jako podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach określonych przez prawo kompetencji i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają tym samym granice ich aktywności.

Stosownie do postanowień wynikających z normy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Przepisy art. 443 ust. 2-5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, z późn. zm.) określają, że spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Pomoc finansowa polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Ustęp 5 art. 443 cyt. ustawy wskazuje, że udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną.

W § 3 ust. 2 tiret 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Dobrej postanowiła, że „(...)Wysokość dotacji finansowej nie może każdorazowo przekroczyć 80% kosztów zadania”.

Użyte w uchwale sformułowanie „nie może przekroczyć 80%” budzi uzasadnione wątpliwości, kto i w jakim procencie ustalał będzie rzeczywistą wysokość dofinansowania kosztów realizacji zadania (np. 10%, 30%, 80%) i od czego poziom dofinansowania będzie zależny. Zatem podjęcie decyzji w zakresie ustalania ostatecznej kwoty dotacji zostało przesunięte z organu stanowiącego na organ wykonawczy.

Kolegium stwierdziło, że w badanej uchwale organ stanowiący gminy zaniechał określenia wysokości dotacji, jaką planuje się dla spółki wodnej, gdyż został ustalony tylko górny pułap wysokości tej dotacji. Każdorazowo Burmistrz udzielając dotacji spółce wodnej sam by swobodnie decydował o wysokości przyznanej dotacji. Natomiast przez zasady udzielania dotacji należy rozumieć normy prawne określające sposób ustalania wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja ma być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja ma być udzielona. W badanej uchwale rada dysponując kompetencją do określania zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych powinna określić sposób wyliczenia wysokości dotacji, w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać (vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3664/15) i nie może scedować tej kompetencji na organ wykonawczy, np. wskazać konkretnie procent poniesionych przez spółkę wydatków lub wartość kwotową dotacji (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 52/12).

W ten sposób Rada w istocie scedowała swoje kompetencje na Burmistrza, podczas gdy przepis art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne stanowi, że zasady udzielania dotacji celowej, tryb

postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Rada winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną. Nie czyniąc tego, organ ten naruszył regulację prawną przywołanego przepisu.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że: „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być

sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Dobrej zawarła postanowienie o treści: „Umowa, o której w ust.1 powinna określać w szczególności:

- 1) oznaczenie strony umowy;
- 2) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania;
- 3) wysokość dotacji i tryb płatności,
- 4) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 5) tryb kontroli wykonania zadania publicznego;
- 6) termin i sposób rozliczenia
- 7) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż określony we właściwych przepisach normujących finanse publiczne;
- 8) termin złożenia pisemnego sprawozdania z wykonania zadania i wykorzystania dotacji.”

Przywołana regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego w przepisach ustawy Prawo wodne. Do dotacji celowych udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma zastosowanie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), który reguluje zakres przedmiotowy umowy w sprawie udzielanej dotacji, zawieranej przez organ wykonawczy jednostki samorządowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został przy tym uprawniony do decydowania o treści umowy.

Zatem postanowienia § 5 ust. 2 badanej uchwały naruszają przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych, gdyż wprowadzają dodatkowe elementy do treści umowy.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia

1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że: „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Ponadto w § 3 ust. 2 tiret 3 popełniono błąd pisarski wpisując dwukrotnie wyrażenie: „...na ochronie przed na ochronie przed...”, a należało zapisać „...na ochronie przed...”.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały w całości.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
24.11.2015
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia.