

Uchwała Nr 8/406/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 6 kwietnia 2020 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIX/190/2020 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowych z budżetu Gminy Murowana Goślina, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania, z powodu sprzeczności z przepisami prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 11 marca 2020 r. Rada Miejska w Murowanej Goślinie - powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 2-6 ustawy Prawo wodne zadecydowała w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowych z budżetu Gminy Murowana Goślina, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania.

Na podstawie przepisów 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 wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 6 kwietnia 2020 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm.) w art. 443 ust. 2 i 3 przewiduje możliwość udzielania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji celowej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), spółkom wodnym z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie określa przepis art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, który stanowi, iż 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 Miejska w Murowanej Goślinie powołując się na dyspozycję wynikającą z ww. przepisu prawa, podjęła badaną uchwałę. Zasady udzielania spółkom wodnym dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczania zostały określone w postanowieniach uchwały.

W § 2 ust. 3 Rada postanowiła, iż „Wysokość udzielanej dotacji dla spółki wodnej nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania oraz nie może przekroczyć kwoty dotacji dla spółek wodnych ustalonych na dany rok budżetowy”.

Użyte w przytoczonym § 2 ust. 3 sformułowanie „nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji” budzi uzasadnione wątpliwości, kto i w jakiej kwocie ustalał będzie wysokość dotacji celowej dla spółki wodnej (np. 20%, 30%, 40%) i od czego poziom dofinansowania będzie zależny.

Z powyższego wynika, że organ stanowiący gminy zaniechał określenia wysokości dotacji, jaką planuje się dla spółki wodnej (organ określił jedynie górną granicę dotacji), co pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 443 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy Prawo wodne.

Kolegium wskazuje, że 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 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponując kompetencją do określania zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych powinien określić w uchwale 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).

Podjęcie decyzji w zakresie ustalania ostatecznej kwoty dotacji zostało przesunięte z organu stanowiącego na organ wykonawczy. W ten sposób Rada w istocie scedowała swoje wyłączne 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 Miejska w Murowanej Goślinie 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 orzecnictwie, 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 orzeczniczą 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”.

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).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż wadliwość treści przywołanego wyżej postanowienia § 2 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 10 marca 2020 r., uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że naruszając prawo Rada w § 7 zawarła postanowienia dotyczące przeprowadzenia kontroli wykonywanego zadania, które obejmują następujące regulacje:

- „1. Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina lub osoba przez niego upoważniona może dokonać sprawdzenia stanu realizacji zadania.
2. Spółka wodna jest zobowiązana do udostępnienia na każde wezwanie osób, o których mowa w ust. 1 wszelkiej dokumentacji niezbędnej do dokonania oceny prawidłowości wykonania zadania.
3. Zakres oceny może obejmować:
 - sprawdzenie przeznaczenia i wykorzystania dotacji;
 - sprawdzenie zgodności wykonywanych zadań z umową;
 - sprawdzenie prawidłowości udokumentowania realizowanego zadania.
4. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na podstawie dokonanej oceny wykonania zadania Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina ma prawo:
 - wskazać spółce wodnej sposób usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
 - żądać zwrotu dotacji na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)”.

Wyżej przytoczone postanowienia wykraczają poza kompetencje wynikające z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Rada na mocy art. 443 ust. 4 określa zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Kolegium Izby wskazuje, że organ publiczny realizując swoje kompetencje musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia faktyczne i prawne Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchywały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ 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 jego doręczenia.