

Uchwała Nr 25/1376/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 21 listopada 2018 r.

Data  
wpływu

2018 -11- 26

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) 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 LII/475/2018 Rady Miejskiej w Kleczewie z dnia 18 października 2018 r. w sprawie zasad, trybu postępowania oraz sposobu rozliczania dotacji udzielanych spółkom wodnym z budżetu Gminy Kleczew, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 29 października 2018 r., Rada Miejska w Kleczewie powołując się na przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, określiła zasady i tryb postępowania oraz sposób rozliczania dotacji udzielanych spółkom wodnym z budżetu Gminy Kleczew.

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 21 listopada 2018 r.

Rozpoznając sprawę w ww. dniu, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie 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 2017 r. poz. 1566, 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) 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.

Wypełniając delegację ustawową, Rada Miejska w Kleczewie w dniu 18 października 2018 r. podjęła uchwałę Nr LII/475/2018 w sprawie zasad, trybu postępowania oraz sposobu rozliczania dotacji udzielanych spółkom wodnym z budżetu Gminy Kleczew.

Kolegium Izby stwierdziło, że w badanej uchwale organ stanowiący gminy zaniechał określenia wysokości dotacji, jaką planuje się dla spółki wodnej, poprzez zapisanie w § 5 uchwały, że „Dotacja celowa jest udzielana w kwocie do 40.000 zł”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie § 5 uchwały w sposób istotny narusza przepisy prawa, to jest art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Użyte w uchwale sformułowanie „jest udzielana w kwocie do 40.000 zł” budzi uzasadnione wątpliwości, kto i w jakiej kwocie ustalał będzie wysokość dotacji celowej (np. 20.000 zł, 30.000 zł, 40.000 zł) i od czego poziom dofinansowania będzie zależny.

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.

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).

Rada Miejska w Kleczewie winna zatem jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną. Zapis § 5 badanej uchwały pozostawia bowiem organowi

wykonawczemu dowolność w zakresie ustalenia wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstępnie 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.

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 postanowienia § 5 uchwały Nr LII/475/2018 Rady Miejskiej w Kleczewie z dnia 18 października 2018 r. w sprawie zasad, trybu postępowania oraz sposobu rozliczania dotacji udzielanych spółkom wodnym z budżetu Gminy Kleczew, uzasadnia wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego.

Kolegium wskazuje ponadto, że zgodnie z postanowieniami art. 441 ust. 1 ustawy Prawo wodne spółki wodne oraz związki wałowe są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokojenie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Z ust. 2 wynika, że spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznacza się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej. Zatem żądanie w § 2 ust. 6 lit. b uchwały oraz w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji spółkom wodnym z budżetu Gminy Kleczew” oświadczenia, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku jest nieuzasadnione.

W § 2 ust. 8 uchwały postanowiono, że „Burmistrz Gminy i Miasta Kleczew może uzależnić rozpatrzenie wniosku od złożenia w wyznaczonym terminie dodatkowych dokumentów lub informacji”. Postanowienie to sprzeczne jest z art. 443 ustawy Prawo wodne, gdyż tylko organ stanowiący, określając zasady, uprawniony jest do ustalenia elementów wniosku i rodzaju dokumentów, które należy do wniosku dołączyć i brak jest podstaw do przyznania organowi wykonawczemu dodatkowych uprawnień w tym zakresie. Faktyczne działania Burmistrza polegające na żądaniu dodatkowych, nieokreślonych nigdzie dokumentów mogłyby przesądzić o rozpatrzeniu wniosku lub pozostawieniu go bez rozpoznania.

Postanowieniem § 2 ust. 9 uchwały Rada ustaliła, że „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Burmistrz Gminy i Miasta Kleczew wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia bądź uzupełnienia wniosku”, a w ust. 10: „Wniosek, którego braki lub wady nie zostały usunięte w wskazanym terminie pozostaje bez rozpatrzenia.” Zgodnie z przepisem art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne określenie zasad udzielania dotacji i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób rozliczenia należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Burmistrza do usunięcia braków formalno-prawnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, o jakie inne wady wniosku chodzi. Rada Miejska nie może udzielić Burmistrzowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad nie precyzując, jakie wady wniosku są niedopuszczalne. Zatem postanowieniem § 2 ust. 9 uchwały w części obejmującej wyrażenie „lub innych wad” Rada

Miejska w Kleczewie scedowała swoją kompetencję na organ wykonawczy – czym naruszyła ww. przepis ustawy Prawo wodne. Formułowane w uchwale pojęcia nie mogą stwarzać możliwości „luzu interpretacyjnego” przez wykonujących i stosujących uchwałę. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

W postanowieniu § 7 ust. 1 uchwały określono zasady odnoszące się do kontroli realizacji zadania w brzmieniu: „Burmistrz Gminy i Miasta Kleczew lub osoba przez niego upoważniona może dokonać kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Spółka wodna, która otrzymała dotację, jest zobowiązana do udostępnienia wszelkiej dokumentacji niezbędnej do dokonania kontroli prawidłowości wykonywania zadania.”

ust. 2 „Kontrola może być prowadzona w trakcie realizacji zadania lub po jego wykonaniu”,

ust. 3 „Zakres kontroli obejmuje przede wszystkim:

- a) zgodność wykonania zadania z zawartą umową,
- b) udokumentowanie realizowanego zadania,
- c) sprawdzenie dokumentów potwierdzających przeznaczenie i wykorzystanie dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Kleczew,”

ust. 4 „Z czynności kontrolnych sporządza się protokół”,

ust. 5 „Kontrolowanej spółce wodnej służy prawo wniesienia wyjaśnień do protokołu w terminie 14 dni od daty jego podpisania. Wyjaśnienia wnosi się do Burmistrza Gminy i Miasta Kleczew”. Kolegium Izby stwierdziło, że skoro delegacja ustawowa z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne dotyczy jedynie określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, to regulacje zawarte w § 7 wykraczają poza ustawowy zakres uprawnień przyznanych organowi stanowiącemu.

„Zasady” – to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż „przez tryb udzielania dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

Z kolei „rozliczanie dotacji” – to zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z dnia 30 sierpnia 2011 r., wydanym w sprawie o sygn. akt III SA/Gl. 4/11, czynności z zakresu księgowości i rachunkowości o charakterze materialno-technicznym, mające na celu uzyskanie informacji o spełnieniu podstawowego kryterium udzielenia dotacji.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdziło, że regulacja innych zagadnień, wykraczających poza ustawowy zakres uprawnień przyznanych organowi stanowiącemu w art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, nie może być ustalana w drodze uchwały organu stanowiącego gminy.

W § 8 uchwały Rada Miejska postanowiła o utracie mocy uchwały Nr XIV/104/2011 Rady Miejskiej w Kleczewie z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie zasad, trybu postępowania oraz sposobu rozliczania dotacji udzielanych spółkom wodnym z budżetu Gminy Kleczew.

Kolegium Izby wskazuje, iż przywołana uchwała Nr XIV/104/2011 Rady Miejskiej w Kleczewie podjęta została na podstawie art. 164 ust. 5a, 5b, 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, która to ustawa na podstawie art. 573 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne utraciła moc z dniem 1 stycznia 2018 r. Akty prawa miejscowego podjęte na podstawie nieobowiązującej już ustawy również tracą moc. Zatem stanowienie w tym zakresie regulacji przez organ stanowiący JST jest nieuprawnione.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

*Grażyna Wróblewska*

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