



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 kwietnia 2019 r.

Poz. 3271

UCHWAŁA NR 6/398/2019 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 VII/33/19 Rady Gminy Turek z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Turek spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 28 lutego 2019 r., Rada Gminy Turek powołując się na przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 2 i 4 ustawy Prawo wodne, określiła zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Turek i sposób jej rozliczenia.

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 13 marca 2019 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 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 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.

Rada Gminy Turek w dniu 20 lutego 2019 r. podjęła uchwałę Nr VII/33/2019 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Turek spółkom wodnym i sposobu jej rozliczenia.

Kolegium Izby stwierdziło, że w badanej uchwale organ stanowiący gminy zaniechał określenia wysokości dotacji, jaką planuje się dla spółki wodnej, poprzez zapisanie w § 3 ust. 3 uchwały, że „Dotacja może być każdorazowo przyznana w wysokości do 60 % kosztów zadania nie więcej niż 40.000,00 zł dla wszystkich spółek wodnych w roku budżetowym”

W ocenie Kolegium Izby postanowienie § 3 ust. 3 uchwały jest nieprawidłowe i w sposób istotny narusza przepisy prawa, to jest art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Użyte w uchwale sformułowanie „w wysokości do 60% kosztów zadania nie więcej niż 40.000,00 zł dla wszystkich spółek w roku budżetowym” budzi uzasadnione wątpliwości kto i w jakiej kwocie ustalał będzie wysokość dotacji celowej dla spółki wodnej (np. 20%, 30%, 60%) i od czego poziom dofinansowania będzie zależny.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że to w uchwale budżetowej na dany rok, Rada Gminy planuje środki finansowe na dotacje celowe w dz. 010 rozdz. 01008 /Melioracje wodne/ § 2830 /Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych/. Przedmiotowa uchwała nie może ustalać kwoty dotacji ogółem dla wszystkich spółek wodnych. Przedmiotowa uchwała zgodnie z upoważnieniem ustawowym ma określić kwotę dotacji o jaką może ubiegać się spółka wodna i tę kwotę ustala Rada Gminy.

Zatem 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 Wójta, 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 dodatkowo zauważa, 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 Gminy Turek winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną. Nie czyniąc tego organ ten naruszył regulację prawną przepisów w art. 443 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy Prawo wodne. Zapis § 3 ust. 3 badanej uchwały pozostawia bowiem organowi wykonawczemu dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

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).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż wadliwość treści postanowienia § 3 ust. 3 uchwały Nr VII/33/29 Rady Gminy Turek z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Turek spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania uzasadnia wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Turek zawarła postanowienie o treści:

„Umowa, o której mowa w ust.1 powinna określać w szczególności:

- 1) oznaczenie stron umowy,
- 2) cel, na jaki dotacja została przyznana,
- 3) wysokość dotacji i tryb płatności,
- 4) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 5) tryb kontroli,
- 6) termin i sposób rozliczenia dotacji,
- 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 przepisie prawnym, powoływanym w podstawie prawnej badanej uchwały art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Do dotacji celowych udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma zastosowanie art. 250 ustawy o finansach publicznych, 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. Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 5 ust. 2 badanej uchwały naruszają przepis art. 443 ust. 5 ustawy Prawo wodne, w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych, gdyż wprowadzają dodatkowe elementy do treści umowy.

W postanowieniu § 7 uchwały określono zasady odnoszące się do kontroli realizacji zadania w brzmieniu:

”1. Wójt Gminy Turek lub osoba działająca z jego upoważnienia może dokonać kontroli w trakcie realizacji zadania. Zakres kontroli może obejmować:

- 1) sprawdzenie przeznaczenia i wykorzystanie dotacji,
- 2) sprawdzenie zgodności wykonywanego zadania z umową,
- 3) sprawdzenie prawidłowości udokumentowania realizacji realizowanego zadania.

2. Z czynności kontrolnych sporządza się protokół.”

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 regulacja zawarta w § 7 ust. 1 i 2 wykracza 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/GI 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.

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

z up. Aniela Michalec
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.