

Uchwała Nr 15/847/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 21 czerwca 2018 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) 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 XLII/270/2018 Rady Gminy Dominowo z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji celowej dla spółek wodnych, z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 28 maja 2018 r., Rada Gminy Dominowo, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, ustaliła zasady udzielania, tryb postępowania i sposób rozliczania dotacji celowej dla spółek wodnych.

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 ww. uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 21 czerwca 2018 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

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 Prawo wodne 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 wykonaniu dyspozycji ww. przepisów Rada Gminy Dominowo podjęła uchwałę w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji celowej dla spółek wodnych. W uchwale tej jednakże zaniechała określenia wysokości dotacji, jaką planuje udzielać spółkom wodnym, co narusza przywołany powyżej art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Kolegium Izby 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 może być udzielana. 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 konkretny procent poniesionych przez spółkę wydatków lub wartość kwotową dotacji (por. wyrok WSA w Szczecinie z 22 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Sz 52/12).

Zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale powoduje, że podjęcie decyzji w zakresie ustalenia kwoty dotacji zostało przesunięte z organu stanowiącego na organ wykonawczy, co pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 443 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy Prawo wodne. Rada Gminy Dominowo winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną. Nie czyniąc tego naruszyła regulację prawną przywołanego przepisu. Zapisy postanowień badanej uchwały pozostawiają 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.

Ponadto w § 5 uchwały Rada postanowiła, że:

- „1. Wójt Gminy Dominowo w terminie 60 dni po uchwaleniu budżetu, zawiera ze spółką wodną pisemną umowę o udzielenie dotacji.
2. Zakres treści umowy wskazanej w ust. 1 określa art. 221 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

Z przywołanego art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej

jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2). W ust. 3 przywołanego przepisu ustawodawca określił, co powinna określać umowa. Natomiast ust. 4 wspomnianego przepisu daje kompetencje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Uchwała w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji celowej dla spółek wodnych nie jest podejmowana w oparciu o cytowany powyżej art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, ale w oparciu o art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Właściwym zaś przepisem odnoszącym się do zawieranej umowy o udzielenie dotacji celowej spółce wodnej jest art. 250 ustawy o finansach publicznych.

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



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
M. Chylińska
Krzyszyna 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.