

Uchwała Nr 5/277/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 lutego 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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr VI/36/2019 Rady Powiatu Leszczyńskiego z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Leszczyńskiego spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 lutego 2019 r., Rada Powiatu Leszczyńskiego, powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 443 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy Prawo wodne, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej określiła tryb i zasady postępowania o udzielanie dotacji celowej spółkom wodnym i sposobu ich rozliczenia.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, zawiadomiła przedstawicieli Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 27 lutego 2019 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawili się przedstawiciele Jednostki legitymujący się pełnomocnictwami Starosty Leszczyńskiego: radca prawny oraz Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Lesznie, którzy udzielili wyjaśnień.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Z przepisu art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

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. Ustęp 5 art. 443 cyt. ustawy wskazuje, że udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną.

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.

Korzystając z ustawowych uprawnień Rada Powiatu Leszczyńskiego w Uchwale Nr VI/36/2019 określiła zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania o udzielenie spółkom wodnym dotacji z budżetu Powiatu Leszczyńskiego i ustaliła sposób jej rozliczenia.

Postanowieniem § 3 ust. 4 określono, że „udzielana pomoc finansowa nie może przekroczyć 50 % wartości (max 100.000 zł) zakupu sprzętu na bieżące utrzymanie wód urządzeń wodnych”.

Użyte w uchwale sformułowanie „nie może przekroczyć 50% wartości (max. 100.000 zł)” nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych, o których mowa w art. 443 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo wodne.

Kolegium stwierdziło, że w badanej uchwale organ stanowiący Powiatu zaniechał określenia wysokości dotacji, jaką planuje się dla spółki wodnej, gdyż został ustalony tylko górny pułap wysokości tej dotacji. Każdorazowo Zarząd 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 w uchwale mechanizm wyliczenia wysokości dotacji, w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać (vide wyrok WSA w Warszawie sygn. akt V SA/Wa 3664/15 z dnia 12 października 2015 r.) 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 sygn. akt I SA/Sz 52/12 z dnia 22 lutego 2012 r.).

Kolegium Izby wskazuje, że organ publiczny realizując swoje kompetencje 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. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o którym mowa w art. 7 Konstytucji RP („organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”), a zatem musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Zaniechanie określenia precyzyjnie 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 zarówno z przepisami art. 443 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy Prawo wodne. Rada Powiatu winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną; nie czyniąc tego organ ten istotnie naruszył regulację prawną przywołanego przepisu.

Wobec powyższego, brak określenia wysokości dotacji, w ocenie Kolegium, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto analiza badanej uchwały wykazała, że w § 4 ust. 2 postanowiono, co następuje: „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Zarząd Powiatu Leszczyńskiego, wzywa spółkę wodną do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku w ciągu 14-stu dni od dnia otrzymania wezwania. (ust. 3) W przypadku niezłożenia uzupełnień lub wyjaśnień w terminie określonym w wezwaniu, o którym mowa w ust. 2, wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia”.

Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania wnioskodawcy do usunięcia uchybień formalnych lub wad wniosku. Podkreślenia jednak wymaga, że zapisy uchwały winny być w tym zakresie jednoznaczne. Rada natomiast wskazując na możliwość sprostowania wad wniosku nie określiła, o jakie wady (poza uchybieniami formalnymi) chodzi.

W orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ gminy stanowiąc akt prawa miejscowego winien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść 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 winien wiedzieć, w jaki sposób go

zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

W ocenie Kolegium Izby zapisy o treści „lub innych wad” zawarte w § 4 ust. 2 są wadliwe. Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, to tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w uchwale w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wszystkich elementów w tej materii.

Pozostawienie organowi wykonawczemu swobody w ocenie co należy zaliczyć do wad wniosku narusza w sposób istotny przepis art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Kolegium Izby wskazuje również, iż Rada zapisem § 11 uchwały postanowiła, że „traci moc Uchwała Nr VII/94/2011 Rady Powiatu Leszczyńskiego z dnia 21 września 2011 r. w sprawie trybu i zasad postępowania o udzielenie dotacji celowej spółkom wodnym, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania, (...)”.

Przepis art. 573 ustawy Prawo wodne stanowi, że „traci moc ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121)”. Natomiast przepis art. 565 tej ustawy określa, które akty prawa miejscowego są utrzymane w mocy. Żaden z tych przepisów nie odnosi się do aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie przepisu art. 164 ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, z późn. zm.).

Należy podkreślić, że zgodnie z przyjętą w polskim prawie zasadą legislacji i wykładni prawa, jeśli ustawodawca zmieni przepis ustawy będący dotychczas podstawą prawną do wydawania aktów wykonawczych do ustawy, to przy braku innych towarzyszących temu norm ustawowych, tracą moc akty wykonawcze oparte na dotychczasowym przepisie. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej wyrażonymi w § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodaniu do niej nowych przepisów. W sprawie tej zastosowanie ma także przepis § 32 ust. 2 w związku z § 143 ww. rozporządzenia, stanowiący o tym, że przepis § 32 stosuje się do aktów prawa miejscowego. Stosownie do wymienionego § 32 ust. 2 cyt.: „Jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego”.

Zgodnie z 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. Akty prawa miejscowego winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Unormowania wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe są naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zakazane jest również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

Uwzględniając powyższe, Kolegium wskazuje, iż nie ma podstawy prawnej dla Rady Powiatu o stanowieniu o utracie mocy uchwały podjętej na podstawie art. 164 ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, gdyż z mocy prawa uchwała ta utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne.

Analiza treści uchwały wraz z załącznikami wykazała rozbieżność pomiędzy postanowieniem § 1 uchwały oraz oświadczeniami zawartymi w załączniku Nr 2 do uchwały „Sprawozdanie”. Mianowicie w § 1 określono, że „spółki wodne, posiadające osobowość prawną, działające i realizujące zadania na terenie powiatu leszczyńskiego, mogą otrzymywać pomoc finansową z budżetu powiatu leszczyńskiego na dofinansowanie zakupu w postaci dotacji celowej, z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych na terenie Powiatu Leszczyńskiego”. Natomiast w załączniku Nr 2 w Części III – Dodatkowe informacje w „Oświadczeniach” pkt 3 zapisano, że „zakup sprzętu na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz realizację inwestycji finansowany ze środków uzyskanych w ramach umowy zawartej z Powiatem Leszczyńskim został dokonany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm.)”. Przy takich zapisach wystąpiła rozbieżność, gdyż w § 1 ograniczono zakres dotacji tylko do „bieżącego” utrzymania urządzeń wodnych natomiast w załączniku Nr 2 dotacją objęto również „realizację inwestycji”.

Postanowieniem § 7 ust. 2 Rada określiła, że „sposób rozliczenia dotacji zostanie określony w umowie o udzieleniu dotacji celowej”. Natomiast przepis art. 443 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, będący podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowi, że „zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego”. Z przepisu tego wynika, że to organ stanowiący w uchwale określa „sposób rozliczenia dotacji” a nie organ wykonawczy w umowie. Jednocześnie należy wskazać, że w postanowieniu § 7 ust. 3 zawarto elementy rozliczenia (aczkolwiek dotyczące „dokumentacji

rozliczeniowej z realizacji zadania”). Ponadto postanowieniem § 11 pkt 2 określono „wzór sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej udzielonej Spółce Wodnej z budżetu Powiatu Leszczyńskiego, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały”.

Wobec powyższego niezrozumiały jest również zapis § 9 stanowiący, że „w sprawach dotyczących udzielania i rozliczania dotacji stosuje się przepisy art. 251 i 252 ustawy (...) o finansach publicznych (...)”. Kolegium wskazuje, że przepisy art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych dotyczą tylko procedury i terminu zwrotu dotacji. „Sprawy dotyczące udzielania i rozliczania dotacji”, zgodnie z przepisem art. 443 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, winny być uregulowane w uchwale organu stanowiącego.

Ponadto Kolegium wskazuje, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały nie należało powoływać art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, z późn. zm.), a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2). W art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ustawodawca postanowił, co powinna określać umowa.

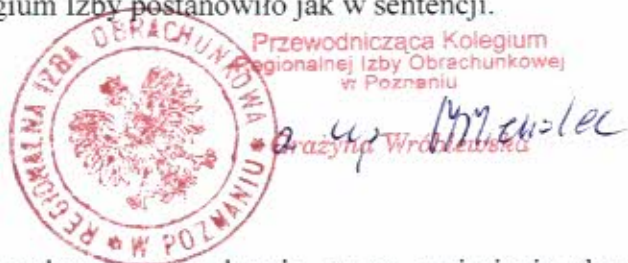
Natomiast z ust. 4 art. 221 ustawy wynikają kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Wskazać należy, że jedyną podstawą do udzielania dotacji celowej spółce wodnej jest art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Podejmowanie przez organ stanowiący uchwał na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych odbywa się odrębnie, dotyczy innych zadań i innych podmiotów i nie można na ich podstawie regulować materii udzielania dotacji spółkom wodnym. W myśl § 134 i 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw i wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu. W uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego

w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji danego organu.

Kolegium Izby uznaje, że skoro delegacja ustawowa z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne dotyczy określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, to wyżej wskazane przepisy prawa są zbędne i nie odnoszą się do unormowań zawartych w uchwale.

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



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.