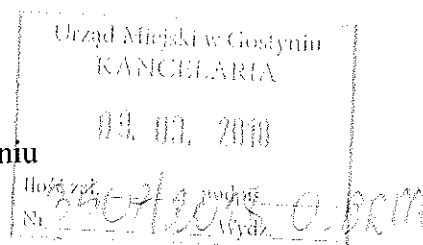


Uchwała Nr 8/445/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 7 marca 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 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXVI/447/18 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie określenia trybu i zasad postępowania o udzielenie dotacji celowej spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 8 lutego 2018 r., Rada Miejska w Gostyniu, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, określiła tryb i zasady postępowania o udzielenie dotacji celowej spółkom wodnym i 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 7 marca 2018 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Z 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. Zgodnie z art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, z późn. zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, zasady udzielania spółkom wodnym dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania tej dotacji i sposób jej rozliczania.

Postanowieniem § 1 załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącego zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Gostyń, określono, że dotacja celowa będzie udzielana „w wysokości do 50 % wartości wykonywanych prac”.

Kolegium stwierdziło, że w badanej uchwale organ stanowiący gminy zaniechał określenia wysokości dotacji, jaką planuje się dla spółki wodnej, gdyż został ustalony tylko górny pułap wysokości tej dotacji. Każdorazowo Burmistrz 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 sposób wyliczenia wysokości dotacji, w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać (vide wyrok WSA w Warszawie sygn. 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.).

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 Miejska winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną. Nie czyniąc tego, organ ten naruszył regulację prawną przywołanego przepisu.

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.

Wobec powyższego, brak określenia wysokości dotacji, Kolegium stwierdza nieważność całej uchwały.

Ponadto analiza badanej uchwały wykazała, że w § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska zawarła postanowienie o treści: „Umowa powinna określać w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja celowa została przyznana i termin wykonania zadania;
- 2) wysokość dotacji celowej i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji celowej;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej”.

Przywołana regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego w ustawie Prawo wodne. Do dotacji celowych udzielanych z budżetu JST ma zastosowanie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), 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 JST nie został przy tym uprawniony do decydowania o treści umowy.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby stwierdziło, że powyżej wskazane postanowienie § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały narusza przepis art. 443 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby wskazuje również, iż Rada zapisem § 5 uchwały postanowiła, że „Traci moc uchwała Nr XXXV/517/14 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 7 marca 2014 r. w sprawie określenia trybu i zasad postępowania o udzielenie dotacji celowej spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania”. 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. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Akty prawa miejscowego, a uchwała w sprawie opłaty targowej bezsprzecznie jest takim aktem, winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Zakazane jest również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

Uwzględniając powyższe, Kolegium wskazuje, iż nie ma podstawy prawnej dla Rady Miejskiej 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.

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.