

Uchwała Nr 13/736/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 maja 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 XLVI/390/2018 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie spółkom wodnym dotacji z budżetu Gminy Wyrzysk i sposobu jej rozliczania, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 maja 2018 r., Rada Miejska w Wyrzysku, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 2, ust. 4, ust. 6 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, z późn. zm.), określiła zasady i tryb postępowania o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji na zadania z zakresu Prawa wodnego, sposób 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 23 maja 2018 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby 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 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) 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 przywołanej ustawy wskazuje, że udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną.

Wypełniając delegację ustawową, Rada Miejska w Wyrzysku podjęła przedmiotową uchwałę.

Kolegium Izby stwierdziło, że w badanej uchwale Rada Miejska zaniechała określenia wysokości dotacji celowej, jaką planuje się dla spółki wodnej, poprzez zapisanie w § 1 ust. 2 uchwały, że „Udzielona pomoc finansowa nie może przekroczyć 60% kosztów realizacji zadania, lecz nie więcej niż 10.000 zł. brutto”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie § 1 ust. 2 uchwały jest nieprawidłowe i w sposób istotny narusza przepisy prawa, to jest art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Użyte w uchwale sformułowanie „nie może przekroczyć 60%” z jednoczesnym zastrzeżeniem „lecz nie więcej niż 10.000 zł” budzi uzasadnione wątpliwości, kto, w jakiej wysokości, czy w jakim procencie ustalał będzie wysokość dotacji celowej (np. 20%, ... 50%, ... 60%) i od czego poziom dofinansowania będzie zależny.

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 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 (jeżeli w ustawie nie został określony), rodzaj zadań, na które dotacja ma być udzielona. W rozpatrywanej 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. powinien 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 powinna 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 § 1 ust. 2 badanej uchwały pozostawia 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, ze zm.), stanowi, że 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 § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały, uzasadnia wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

Kolegium wskazuje również, że w § 8 uchwały Rada Miejska postanowiła o utracie mocy uchwały Nr XXX/280/2013 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie spółkom wodnym dotacji z budżetu Gminy Wyrzysk i sposobu jej rozliczania.

Podkreślić należy, iż przywołana uchwała podjęta została na podstawie art. 164 ust. 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, a więc stanowienie w tym zakresie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest nieuprawnione.

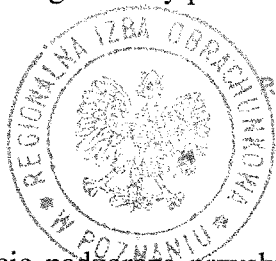
W § 10 uchwały zawarto postanowienie o treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Tymczasem art. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013, które należy stosować przy udzielaniu pomocy de minimis, stanowi, że rozporządzenie stosuje się do 31 grudnia 2020 r. A w przepisach przejściowych zawartych w art. 7 tego rozporządzenia w ust. 4 jest zapisane, że po upływie stosowania niniejszego rozporządzenia wszelkie programy de minimis spełniające warunki określone w tym rozporządzeniu pozostają objęte niniejszym rozporządzeniem przez kolejne sześć miesięcy.

Z Uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, że projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi

Rolnictwa i Rozwoju Wsi ze względu na to, iż zawiera postanowienia o pomocy publicznej. Poinformowano, że nie uwzględniono uwagi zawartej „W piśmie z dnia 13 marca 2018 r. (...) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (...)”, w którym „wskazano, iż w związku z tym, że rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 obowiązuje do 31 grudnia 2020 r. w uchwale należy ograniczyć udzielanie pomocy de minimis zgodnie z czasem obowiązywania tego rozporządzenia (...)”. To stanowisko Rady zostało uzasadnione następująco: „(...) po zmianie dotychczas obowiązujących przepisów prawa, w tym między innymi cytowanego rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku dokona się zmiany przedmiotowej uchwały dostosowując ją do przepisów prawa, które będą wówczas obowiązywały”.

Zdaniem Kolegium zaniechanie określenia końcowej daty obowiązywania przedmiotowej uchwały stanowi naruszenie przywołanych przepisów prawa w zakresie pomocy de minimis.

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



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

2 up *Grażyna Wróblewska*

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.

