

Uchwała Nr 25/1357/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 21 listopada 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. 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 LXVI/549/2018 Rady Powiatu Średzkiego z dnia 17 października 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Średzkiego spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 26 października 2018 r. Rada Powiatu Średzkiego powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, określiła 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. 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 21 listopada 2018 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawiły się przedstawicielki Powiatu Średzkiego – Kierownik oraz Zastępca Kierownika Wydziału Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego w Środzie Wielkopolskiej, legitymujące się upoważnieniami Starosty Średzkiego.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu, Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, z późn. zm.) w art. 443 ust. 2 i 3 przewiduje możliwość udzielania spółkom wodnym z budżetów jednostek samorządu terytorialnego 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 przeznaczeniem na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

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.

Na mocy uchwały Nr LXVI/549/2018 z dnia 17 października 2018 r. Rada Powiatu Średzkiego ustaliła zasady udzielania, tryb postępowania i sposób rozliczania dotacji celowej dla spółek wodnych.

Postanowieniem § 1 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały o nazwie „Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Średzkiego spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczania” Rada zdecydowała, że „Dotacja nie może przekroczyć 70 % całkowitych kosztów zadania, ale nie więcej niż 30.000,00 zł”.

Odnosnie zapisów załącznika do uchwały zawartych w § 1 ust. 4 wyjaśnień udzieliła Zastępca Kierownika Wydziału Środowiska i Rolnictwa, która stwierdziła, że podstawą do sporządzenia takiego zapisu było to, że dana spółka wodna może wystąpić o dotację do różnych podmiotów, np. do gminy czy do samorządu województwa. W sytuacji gdy do sfinansowania danego przedsięwzięcia będzie brakować tylko np. 10% wartości całkowitych kosztów zadania, to przy zapisach, że dotacja ma wynosić 50% wartości przedsięwzięcia, mogłoby dojść do sytuacji, w której to spółka wodna otrzymałaby łącznie od różnych podmiotów środki finansowe, które przewyższałyby całkowite koszty zadania.

W ocenie Kolegium wyjaśnienia te nie dają podstaw do uznania, że zawarty w załączniku do uchwały zapis jest prawidłowy. Przez zasady udzielania dotacji należy rozumieć normy prawne określające sposób ustalania wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja ma być przyznana jak również rodzaj zadań, na które dotacja ma być udzielona. W badanej uchwale rada dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych powinna ustalić sposób wyliczenia wysokości dotacji tak, 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/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. Zgodnie z zapisem § 1 ust. 4 załącznika do uchwały Zarząd Powiatu Średzkiego, udzielając dotacji spółce wodnej, sam decydowałby o wysokości przyznanej dotacji. Zapis ten pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 443 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy Prawo wodne. Rada Powiatu winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymanego przez spółkę wodną. Organ stanowiący nie uczynił tego, zatem 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 będzie stanowić 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 i 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 („organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa”), a zatem musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Wobec powyższego, braku określenia wysokości dotacji, Kolegium stwierdza nieważność uchwały w całości.

Kolegium, realizując zadania instruktażowe, wskazuje, że dla uniknięcia sytuacji, o której mówiły Przedstawicielki Powiatu – organ stanowiący podejmując nową uchwałę może zawrzeć w niej np. zapis, że kwota dotacji otrzymanych przez spółkę wodną od różnych podmiotów nie może przekroczyć np. 100% całkowitych kosztów zadania.

Analiza badanej uchwały wykazała też, że w § 3 załącznika „Zasady (...)” stwierdzono, że „Warunkiem przyznania dotacji jest łączne spełnienie przez spółkę wodną następujących kryteriów:

- a) ściągłość składek członkowskich na rzecz spółki wodnej na koniec roku poprzedzającego rok, w którym złożony zostanie wniosek, nie może być niższa niż 60%,

- b) minimalna wysokość składki członkowskiej na rzecz spółki wodnej nie może być niższa niż 22,0 zł./ha”.

Przytoczony zapis w lit. b) jest nieprecyzyjny, gdyż z zapisów uchwały powinno wynikać, czy chodzi o składkę członkowską za rok poprzedzający rok, w którym złożony zostanie wniosek, czy rok, w którym wniosek będzie składany.

W postanowieniach § 3 uchwały zdecydowano o utracie mocy uchwały Nr LIV/304/2014 Rady Powiatu Średzkiego z dnia 23 września 2014 r. w sprawie określenia zasad dotacji celowej z budżetu Powiatu Średzkiego spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Kolegium Izby wskazuje, że brak jest podstaw prawnych do stanowienia o utracie mocy wcześniejszych uchwał. Badana uchwała została podjęta na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Na mocy art. 573 przytoczonej ustawy, z dniem 1 stycznia 2018 r. moc utraciła ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, z późn. zm.). Zatem, z tym dniem utraciły moc również uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, podjęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Przepis § 32 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) stanowi, że jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, iż taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Brak było zatem podstaw do stanowienia w uchwale o utracie mocy uchwały podjętej na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 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

