

Uchwała Nr 11/633/2021  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 21 kwietnia 2021 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIX/209/2021 Rady Miejskiej w Stawiszynie z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy i Miasta Stawiszyn, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania, w części obejmującej:

- § 6 ust. 2,
- w § 6 ust. 3 wyrażenie o treści: „, , nie dłużej jednak niż do 30 listopada danego roku budżetowego”,
- w § 7 ust. 3 wyrażenie o treści: „, , jednak nie później niż do dnia 30 listopada roku budżetowego”,
- § 7 ust. 5,
- § 10,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 29 marca 2021 r. Rada Miejska w Stawiszynie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 164 ust. 5, 5a i 5c ustawy Prawo wodne, uchwaliła zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

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 wszczętym postępowaniu

nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 21 kwietnia 2021 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624) w art. 443 ust. 2 i 3 przewiduje możliwość udzielania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji celowej, w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, spółkom wodnym 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.

Rada Miejska w Stawiszynie powołując się na dyspozycję wynikającą z ww. przepisu prawa, podjęła badaną uchwałę. Zasady udzielania spółkom wodnym dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczania zostały określone w postanowieniach uchwały.

W § 6 uchwały Rada Miejska w Stawiszynie postanowiła, że warunkiem udzielenia dotacji jest zawarcie umowy (ust. 1). Umowa o dotację powinna zawierać dane wynikające z art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (ust. 2). W ust. 3 Rada określiła termin zawierania umowy, tj. czas określony, nie dłuższy jednak niż do 30 listopada danego roku budżetowego.

Przywołany powyżej przepis prawny art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych nie ma zastosowania do udzielania dotacji spółkom wodnym, gdyż spółki wodne są zaliczane do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, ale nie są podmiotami niedziałającymi w celu osiągnięcia zysku. Kolegium wskazuje, że w myśl przepisów art. 441 ust. 1 ustawy Prawo wodne spółki wodne oraz związki wałowe są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokojenie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Z ust. 2 tego przepisu wynika, że spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznacza się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej.

Tak więc regulacja przyjęta w § 6 ust. 2 wykracza poza ww. zapisy ustawowe.

Zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która zawiera w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Z kolei art. 251 ustawy o finansach publicznych stanowi:

1. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4.
2. W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale.
3. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.
4. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.
5. Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1–3 nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1–3.

Z treści postanowień § 6 ust. 3 i § 7 ust. 3 uchwały wynika, że:

- "Umowę, o której mowa w § 1, zawiera się na czas określony, nie dłużej jednak niż do 30 listopada danego roku budżetowego" (§ 6 ust. 3). W § 6 ust. 3 uchwały odwołano się błędnie do § 1,

podczas gdy z analizy merytorycznej uchwały wynika prawidłowe odniesienie do § 6 ust. 1 tejże uchwały.

- "Rozliczenie wykonania zadań i wykorzystania dotacji z budżetu gminy przez spółkę wodną winno nastąpić w terminie 30 dni od ich zakończenia, jednak nie później niż do dnia 30 listopada roku budżetowego" (§ 7 ust. 3).

W ocenie Kolegium, jeżeli umowa zawarta jest na czas określony, jednak nie dłuższy niż do 30 listopada danego roku budżetowego, to Rada nie może określić terminu rozliczenia dotacji w terminie 30 dni od wykorzystania dotacji, jednak nie później niż do 30 listopada roku budżetowego, gdyż w przypadku zawarcia umowy z terminem wykorzystania do 30 listopada - rozliczenie jej w terminie do 30 listopada nie będzie możliwe.

Z postanowienia § 7 ust. 5 wynika, że „Dotacja w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlega zwrotowi do budżetu Gminy i Miasta Stawiszyn na zasadach określonych w art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 stycznia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021, poz. 305)”. Analiza przytoczonego zapisu prowadzi do wniosku, że kwestie zwrotu dotacji w porównaniu do unormowań art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) zostały zmodyfikowane.

Zgodnie z przepisami art. 252 ustawy obowiązek zwrotu dotacji obejmuje dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Ustawa o finansach publicznych w art. 252 stanowi w ust. 1, że: "Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
  - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2."

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. Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, iż

„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 orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl); LEX nr 1328496), 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”.

Kolegium Izby wskazuje również, że uchwałą Nr 3/130/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r. Kolegium stwierdziło nieważność uchwały Nr XXI/147/2020 Rady Miejskiej w Stawiszynie z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy i Miasta Stawiszyn, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało przekazane do Urzędu Miejskiego w Stawiszynie pocztą elektroniczną 29 stycznia 2021 r., co potwierdza otrzymanie urzędowego poświadczenie przedłożenia. W dniu 23 marca 2021 r. Rada Miejska w Stawiszynie podjęła Uchwałę Nr XXIX/209/2021 w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy i Miasta Stawiszyn, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania. W § 10 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż: „Traci moc uchwał nr Uchwałą nr XXI/147/2020 Rady Miejskiej w Stawiszynie z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie: zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy i Miasta Stawiszyn, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania”.

Dokonując oceny legalności uchwały Rady Miejskiej w Stawiszynie Nr XXIX/209/2021 Kolegium Izby stwierdza, że cytowane postanowienie uchwały w części obejmującej w § 10, podjęte zostało z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym "Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru".

Z kolei zakres kompetencji gminy w odniesieniu do rozstrzygnięcia organu nadzorczego został uregulowany w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi on, że „Rozstrzygnięcia

organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.”

Niedopuszczalność „uzdrowienia” uchwały przez radę gminy poprzez jej uchylenie po stwierdzeniu jej nieważności przez organ nadzoru znajduje również oparcie w odmienności skutków prawnych, jakie powstają w konsekwencji uchylenia, czy też zmiany przepisów powszechnie obowiązujących od tych, które rodzi stwierdzenie nieważności uchwały gminnej. Stwierdzenie nieważności wywiera skutek prawny z mocą *ex tunc*. Skutek ten oznacza, że dany akt jest nieważny od samego początku, a zatem uznawany jest za „niebyły” - tak jak gdyby nigdy nie został podjęty przez prawodawcę. Z inną sytuacją mamy do czynienia natomiast w przypadku uchylenia, czy zmiany przepisu przez prawodawcę. W następstwie takiego działania uchwała traci moc prawną z dniem wejścia w życie nowej regulacji – czy to uchylającej, czy to zmieniającej uchwałę dotychczasową (skutek *ex nunc*). Do daty wejścia w życie uchwały zmieniającej lub uchylającej przyjmuje się, że pierwotna uchwała obowiązywała w obrocie prawnym, a zatem rodziła obowiązki lub tworzyła prawa po stronie adresatów uchwały.

Władcze wkroczenie organu nadzoru ma doprowadzić do przerwania mocy obowiązującej uchwały *j.s.t.* i zniesienia skutków prawnych, jakie wywołała ona do daty unieważnienia. Orzeczenie stwierdzające nieważność aktu niweczy bowiem wszystkie skutki prawne jakie powstały w okresie obowiązywania uchwały. W rezultacie podjęcia tego rodzaju rozstrzygnięcia następuje powrót do sytuacji jaka miała miejsce przed podjęciem uchwały (wydania zarządzenia) przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie organu nadzoru w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego ma (co potwierdza orzecznictwo i doktryna) charakter deklaratoryjny w tym sensie, że potwierdza istnienie wad prawnych tego aktu, które zaistniały w chwili jego uchwalenia (wydania). Potwierdza ono stan nielegalności aktu. Nie tworzy sytuacji niezgodności z prawem, ani nie zmienia treści ocenianego aktu (P. Chmielnicki, [w:] red. P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, 737-738; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 436). Tezę tę potwierdza jednoznaczne brzmienie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego uchwała (zarządzenie) sprzeczne z prawem są nieważne. Ich wadliwość powstaje w chwili „stworzenia” nielegalnego aktu. Deklaratoryjność rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność wynika z faktu, że stwierdza naruszenie prawa. Nieważność powoduje natomiast samo naruszenie prawa, które wymaga wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru.

Zatem Regionalna Izba Obrachunkowa, stwierdzając nieważność uchwały bądź zarządzenia stwierdza określony stan prawny. Powstaje on z chwilą podjęcia aktu i oczekuje na potwierdzenie tak, aby mógł wywołać skutki prawne zewnętrzne (Z. Niewiadomski, Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt III SA 1361/02, OSP 2003, nr 4, s. 219).

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna 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 jego doręczenia.