

UCHWAŁA Nr 0102-352/13
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 29 października 2013 roku

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XXXIX/239/2013 Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie z dnia 25 września 2013 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Mirosław Czerny
3. Janusz Facon
4. Anna Michalak
5. Krzysztof Mościbrocki
6. Ireneusz Rek

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność § 1 Uchwały Nr XXXIX/239/2013 Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie z dnia 25 września 2013 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie na sesji w dniu 25 września 2013 r. podjęła Uchwałę Nr XXXIX/239/2013 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie spółkom wodnym i sposobu jej rozliczania.

W dniu 02 października 2013 r. powyższą uchwałę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 21 października 2013 r. zawiadomiono Gminę Nowe Miasto Lubawskie, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwanym dalej: Kolegium Izby) w dniu 29 października 2013 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Nowe Miasto Lubawskie nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43). W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 1 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. W art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, iż uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 29 października 2013 r., stwierdziło, że podstawę prawną podjętej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 164 ust. 5a, 5b, 5c, 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2012, poz. 145 ze zm.).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Art. 5a ustawy Prawo wodne wskazuje, 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. W art. 5b. wskazuje się, że pomoc finansowa, o której mowa w ust. 5a, polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei art. 5c. daje upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 5b, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. W art. 5d. wskazano, że udzielenie dotacji określonej w ust. 5b następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną. W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

W § 1 uchwały Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie postanowiła, że „Z budżetu Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie mogą być udzielane dotacje celowe spółkom wodnym na prace związane z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych”.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy dokonując takiego zapisu, w sposób nieuprawniony zawęziła przeznaczenie pomocy finansowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co stanowi naruszenie przywołanej normy prawnej zawartej w art. 164 ust. 5a ustawy Prawo wodne.

W ocenie Kolegium Izby rada gminy na podstawie przepisu art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne określa zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Wskazanie w uchwale rady gminy przeznaczenia dotacji celowej dla spółek wodnych nie stanowi materii właściwej dla zasad ustalania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, sposobu jej rozliczania i zarazem wykracza poza delegację do stanowienia prawa miejscowego wynikającą z art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne.

Kolegium Izby ponadto stwierdza, że jeśli ustawodawca nie przewidział w przepisie upoważnienia dla rady gminy do określenia, w drodze uchwały, przeznaczenia dotacji udzielanej dla spółek prawa wodnego, to należy stosować zasady określone w ustawie Prawo wodne. Zdaniem Kolegium Izby regulacja zawarta w powyższym art. nie daje kompetencji dla Rady Gminy do określania przeznaczenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej na inne cele niż zostały wskazane w ustawie. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być tylko finansowane zadania, których możliwość finansowania wynika wprost z ustaw, a nie z uchwał (art. 164 ust. 5a ustawy Prawo wodne).

Kolegium Izby ponadto wskazuje, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Przepisy prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Uchwała rady podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, będąca aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Uchwalając akt prawa miejscowego, organ stanowiący nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby wskazuje, że zapisy zawarte w § 1 uchwały Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie przewidujące udzielenie dotacji celowej spółkom wodnym na prace związane z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych stanowi zawężenie przeznaczenia dotacji otrzymanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie w dniu podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania za pośrednictwem tutejszej Izby.



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Monika Bendorf-Bundorf