

Rada Miejska w Mosinie  
Wpł. dnia 24.07.2020 r.  
Nr sprawy .....

Dokument elektroniczny

20889 OS

DYSTRYBUCJA - BR-20889(1) Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Poznań 2020-07-23

Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu  
61-851 Poznań  
Poznań  
Zielona 8  
Województwo: wielkopolskie  
Powiat: Poznań  
NIP: 7781135134  
Email: edap@poznan.rio.gov.pl

Dane adresata

Urząd Miejski w Mosinie  
62-050 Mosina  
Mosina  
20 Października 1  
Województwo: wielkopolskie  
Powiat: poznański  
Gmina: Mosina  
NIP: 7771794088  
REGON: 000525777  
Email: um@mosina.pl

Uchwała rozstrzygnięcie

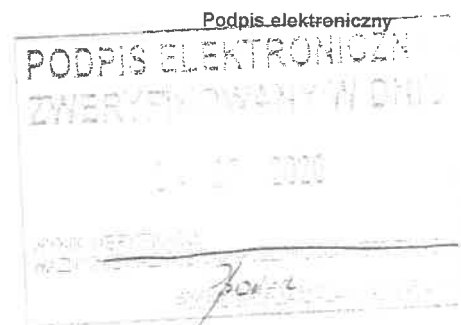
Dotyczy: BR.0711.1.19.2020

Załączniki:

- 1. R.N\_WA-0010-17-735-2020\_1\_LegalAct.zipx
- 2. R.N\_WA-0010-17-735-2020\_2\_akt.pdf

Dokument nie zawiera podpisu

*podpis do ewidencji  
nr 1  
Gwóźdź Hrublewski*



*M*

Uchwała Nr 17/735/2020  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 22 lipca 2020 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) oraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIX/230/20 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji celowych dla spółek wodnych, w zakresie:

- w § 2 ust. 3 pkt 2,
- § 3,
- § 5,
- w § 6 ust. 4,
- § 8,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 2 lipca 2020 r. Rada Miejska w Mosinie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, określiła zasady udzielania, tryb postępowania i sposób rozliczania dotacji celowych dla spółek wodnych.

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 ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 lipca 2020 r.

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

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm.) 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 Mosinie powołując się na dyspozycję wynikającą z ww. przepisu, podjęła uchwałę: *w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji celowych dla spółek wodnych.*

W § 2 wskazanej uchwały Rada Miejska zawarła postanowienia o treści:

1. *Przyznanie pomocy finansowej, o której mowa w § 1 ust. 1, następuje na podstawie pisemnego wniosku spółki wodnej, składanego do Burmistrza Gminy Mosina (ust. 1);*
2. *Do wniosku należy dołączyć oświadczenie, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku (ust. 3 pkt 2);*

Kolegium wskazuje, że zgodnie z postanowieniami 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 zaspokajanie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Z ust. 2 przywołanego 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 przeznaczają się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej. Zatem żądanie w § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały Rady złożenia oświadczenia, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku jest nieuprawnione.

Rada Miejska ustalając w uchwale zasady udzielania dotacji spółkom wodnym nie określiła terminu składania wniosków o dotację. W § 3 ust. 1 i ust. 2 Rada zawarła następujące przepisy:

1. *Informację o możliwości złożenia wniosku o dotację Burmistrz Gminy Mosina podaje do publicznej wiadomości przez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Mosina oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Mosinie;*

2. W informacji, o której mowa w ust. 1, Burmistrz Gminy Mosina wskazuje:

1) kwotę przeznaczoną w budżecie Gminy Mosina na pomoc finansową dla spółek wodnych na realizację zadań określonych w § 1 ust. 2:

2) termin składania wniosków.

Wskazana regulacja oznacza w rzeczywistości, że kompetencja w zakresie określenia terminu składania wniosków o dotację sędowana została na organ wykonawczy czyli Burmistrza.

Powyższe stanowi naruszenie przepisu art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym rada gminy podejmując uchwałę o udzielaniu dotacji celowej spółkom wodnym określa w niej m.in. szczegółowe zasady udzielania dotacji. Niewątpliwie do zasad tych należy ustalenie terminu składania wniosków.

W § 5 uchwały Rady Miejskiej określone zostało, w ośmiu jednostkach redakcyjnych, co powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, z tym że ich treść została rozszerzona w porównaniu z normami zapisanymi w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

W myśl przywołanych przepisów ustawy 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 określa 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.

Kolegium Izby wskazuje, że na mocy postanowień § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W myśl postanowienia § 115 rozporządzenia w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz nie powtarza się zapisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, co zostało określone w § 118 tego rozporządzenia. Skoro organ stanowiący nie ma uprawnień do powtarzania przepisów ustawowych, to tym bardziej nie może ich modyfikować.

Zatem postanowienia § 5 badanej uchwały naruszają przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych, gdyż wprowadzają dodatkowe elementy do treści umowy.

W § 6 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska zawarła postanowienie o treści: *W przypadku braku lub niewłaściwego zrealizowania zadania lub niepełnego wykorzystania środków dotacji, dotacja lub jej część, w wysokości wynikającej z rozliczenia, podlega zwrotowi.*

Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostek samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ustawy 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.

Z kolei stosownie do art. 252 ust. 1 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.

Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (ust. 5).

Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości (ust. 6).

W ocenie Kolegium Izby narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. W wyroku WSA z dnia 9 sierpnia 2013 r. sygn. akt IV SA/WR 215/13 Sąd zauważył, iż z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Kolegium Izby podnosi także, iż w § 8 uchwały określono zasady odnoszące się do kontroli realizacji zadania w brzmieniu:

1. *Burmistrz Gminy Mosina lub osoba przez niego upoważniona może dokonać sprawdzenia stanu realizacji zadania.*
2. *Spółka wodna jest zobowiązana do udostępnienia na każde wezwanie osób, o których mowa w ust. 1, wszelkiej dokumentacji niezbędnej do dokonania oceny prawidłowości wykonania zadania.*
3. *Zakres oceny może obejmować:*
  - 1) *sprawdzenie przeznaczenia i wykorzystania dotacji;*
  - 2) *sprawdzenie zgodności wykonywanych zadań z umową;*
  - 3) *sprawdzenie prawidłowości udokumentowania realizowanego zadania;*
  - 4) *sprawdzenie prawidłowości prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej.*
4. *W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na podstawie dokonanej oceny wykonania zadania, Burmistrz Gminy Mosina ma prawo:*
  - 1) *wzywać spółkę wodną do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;*
  - 2) *żądać zwrotu dotacji na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).*

Odnosząc się do cytowanych powyżej postanowień Kolegium 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 orzecnictwie, 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, z późn. zm.), „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.

Kolegium Izby stwierdziło, że skoro delegacja ustawowa z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne dotyczy jedynie określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, to regulacja zawarta w § 8 wykracza poza ustawowy zakres uprawnień przyznanych organowi stanowiącemu.

„Zasady” – to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż „przez tryb udzielania dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

Z kolei „rozliczanie dotacji” – to zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z dnia 30 sierpnia 2011 r., wydanym w sprawie o sygn. akt III SA/Gl 4/11, czynności z zakresu księgowości i rachunkowości o charakterze materialno-technicznym, mające na celu uzyskanie informacji o spełnieniu podstawowego kryterium udzielenia dotacji.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdziło, że regulacja innych zagadnień, wykraczających poza ustawowy zakres uprawnień przyznanych organowi stanowiącemu w art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, nie może być ustalana w drodze uchwały organu stanowiącego gminy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Kolegium Izby stwierdza ponadto, że w postanowieniach § 2 ust. 2 pkt 3 oraz § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada określiła wymóg podania numeru i daty wpisu do katastru wodnego. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z przepisami ustawy 20 lipca 2017 r. Prawo wodne:

1. Z dniem wejścia w życie ustawy kataster wodny, o którym mowa w art. 153 ust. 1 ustawy uchylanej w art. 573 (tj. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne), staje się systemem informacyjnym gospodarowania wodami, o którym mowa w art. 329 ust. 1 (art. 538);
2. System informacyjny gospodarowania wodami jest prowadzony w systemie teleinformatycznym (art. 329 ust. 1);
3. W systemie informacyjnym gospodarowania wodami gromadzi się informacje w zakresie gospodarowania wodami, w szczególności m.in. informacje na temat spółek wodnych (art. 329 ust. 2);
4. Źródłami danych dla systemu informacyjnego gospodarowania wodami są rejestry i zbiory danych prowadzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz Wody Polskie, a także w zakresie spółek wodnych - spółki wodne oraz właściwi starostowie (art. 331 ust. 1 pkt 10);

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.