

Uchwała Nr 8.130.2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 10 kwietnia 2018 r.

dotycząca orzeczenia nieważności w części Uchwały Nr XXXVIII/263/2018 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Nowodworskiego dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.) oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) –
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XXXVIII/263/2018 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Nowodworskiego dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania, tj. § 2 ust. 1 i ust. 2 (2) w zakresie słów „o której mowa w ust. 1,” § 4 ust. 5 pkt 1 w zakresie słów „, aktualny odpis dokumentu rejestrowego spółki wodnej oraz jej” i pkt 6, § 6 ust. 2 pkt 1-6, § 8, § 10, Załącznika Nr 1 w zakresie słów „aktualny odpis dokumentu rejestrowego spółki wodnej oraz jej” oraz słów „6) udokumentowana kwota wpłaconych składek w roku kalendarzowym poprzedzającym realizację zadania.” z powodu istotnego naruszenia art. 443 ust. 4, art. 573 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), art. 220 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) oraz § 32 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Powiatowi Nowodworskiemu prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od

dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2018 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XXXVIII/263/2018 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Nowodworskiego dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu Nowodworskiego postanowiła, że: *„Dotacja może być przyznana spółce wodnej, w której ściągalność składek członkowskich w roku poprzedzającym przyznanie dotacji wynosi co najmniej 50%”*. Przepis prawa stanowiący podstawę prawną podjęcia niniejszej uchwały - art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, upoważnia radę do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Rada wprowadzając powyższy zapis ustanowiła kryterium zawężające krąg podmiotów, które mogłyby otrzymywać dotacje z budżetu j.s.t. na zadania wynikające z przepisów ustawy Prawo wodne. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie jest uprawniony do ograniczania kręgu podmiotów, którym należy przyznać dotacje, gdyż regulacja taka wykracza poza delegację określoną art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Należy mieć na uwadze także przepis art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w myśl, którego prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Należy również zauważyć, że w świetle art. 443 ust. 2 ww. ustawy Prawo wodne, dotacje dla spółek wodnych mają charakter pomocy finansowej na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz finansowanie lub dofinansowanie inwestycji i w związku z tym zasady udzielania dotacji na te cele mogą obejmować tylko kryteria bezpośrednio dotyczące tych zadań.

W tym stanie rzeczy nie znajduje uzasadnienia zawarty w § 4 ust. 5 pkt 6 uchwały i Załączniku Nr 1 do uchwały wymóg udokumentowania kwoty wpłaconych składek w roku kalendarzowym poprzedzającym realizację zadania.

Konsekwencją nieważności § 2 ust. 1 jest orzeczenie o nieważności ust. 2 w zakresie słów „o której mowa w ust. 1,”. Kolegium Izby zwraca jednocześnie uwagę na niewłaściwe oznaczenie w § 2 dwóch jednostek redakcyjnych tym samym numerem.

W § 4 ust. 5 pkt 1 badanej uchwały oraz w Załączniku Nr 1 do uchwały Rada Powiatu Nowodworskiego postanowiła o obowiązku dołączenia do wniosku o dotację aktualnego odpisu dokumentu rejestrowego spółki wodnej.

Wynikająca z przywołanej dyspozycji uchwały norma nakazująca ubiegającym się o dotacje spółkom dostarczenie dokumentu rejestrowego w ocenie Kolegium Izby istotnie narusza art. 220 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Kolegium Izby zauważa, że przepisy Prawa wodnego umożliwiają ustalenie przez organ dokumentu rejestrowego spółki wodnej na podstawie systemu informacyjnego gospodarowania wodami prowadzonego przez Wody Polskie. W świetle art. 449 ust. 1 ustawy Prawo wodne zarząd spółki wodnej zgłasza Wodom Polskim utworzenie spółki wodnej w celu wpisania do systemu informacyjnego gospodarowania wodami, w terminie 30 dni od dnia nabycia przez spółkę wodną osobowości prawnej. Zgodnie z ust. 2 wpis spółki wodnej do systemu informacyjnego gospodarki wodnej obejmuje: 1) nazwę, siedzibę, adres i przedmiot działania spółki wodnej; 2) imiona i nazwiska członków zarządu oraz sposób reprezentowania spółki wodnej; 3) czas trwania spółki wodnej; 4) dane dotyczące decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu. Stosownie do art. 329 ust. 1 ustawy Prawo wodne system informacyjny gospodarowania wodami jest prowadzony w systemie teleinformatycznym. Natomiast zbiory danych objęte

systemem informacyjnym gospodarowania wodami prowadzi się, w tym aktualizuje, w sposób zapewniający interoperacyjność na poziomie organizacyjnym, semantycznym i technologicznym w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 330 ust. 3 ustawy Prawo wodne). W świetle art. 330 ust. 5 Prawa wodnego wymiana informacji stanowiących zakres systemu informacyjnego gospodarowania wodami między podmiotami realizującymi zadania publiczne, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, odbywa się zgodnie z przepisami tej ustawy. Dodatkowo zgodnie z art. 332 ust. 5 ustawy Prawo wodne wyszukiwanie informacji, sporządzanie kopii dokumentów oraz ich przesyłanie odbywa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy dające możliwość pozyskania przez donatora dokumentu rejestrowego spółki wodnej poprzez dostęp w drodze elektronicznej lub wymianę informacji z innym podmiotem publicznym należy skonstatować, że wymóg określony w § 4 ust. 5 pkt 1 uchwały oraz w Załączniku Nr 1 do uchwały istotnie narusza art. 220 § 1 k.p.a.

W § 6 ust. 2 badanej uchwały Rada Powiatu Nowodworskiego określiła, jakie elementy powinna obejmować umowa o udzielenie dotacji zawierana przez Powiat ze spółką wodną. Przywołana regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego w przepisie prawnym, powoływanym w podstawie prawnej badanej uchwały, jak i w ustawie Prawo wodne. Do dotacji celowych udzielanych z budżetu j.s.t. ma zastosowanie art. 250 ustawy o finansach publicznych, który reguluje zakres przedmiotowy umowy w sprawie udzielanej dotacji, zawieranej przez organ wykonawczy jednostki samorządowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji. Organ stanowiący j.s.t. nie został przy tym uprawniony do decydowania o treści umowy. Rada regulując w uchwale zakres umowy o udzielenie dotacji spółkom wodnym wykroczyła zatem poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne i jednocześnie powieliła i zmodyfikowała to, co już zostało uregulowane w ustawie o finansach publicznych.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, iż modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i

nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie.

Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać i modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (§ 137 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

W takim kontekście zjawisko uzupełniania, powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za naruszające prawo. Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia ujawniają także dalsze przepisy uchwały. W § 8 badanej uchwały Rada Powiatu Nowodworskiego objęła jej zakresem również tryb i zakres kontroli prawidłowości realizacji dotowanego zadania, pomimo braku tej materii w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Przepis ten 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. W ocenie organu nadzoru kwestie kontroli realizacji zadania nie mieszczą się w zakresie pojęciowym "tryb rozliczania dotacji", a więc organ stanowiący, uchwalając taką regulację, wykroczył

poza ramy upoważnienia ustawowego. Kontrola, której tryb i zakres uregulowano w badanej uchwale, nie jest tożsama z pojęciem rozliczania dotacji, o którym stanowi ustawodawca. Kompetencją organu stanowiącego jest regulowanie zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji, a nie zasad i trybu kontroli beneficjenta dotacji. Każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego, którego w ocenie Kolegium Izby w tym przypadku zabrakło.

W § 10 badanej uchwały postanowiono o utracie mocy obowiązującej Uchwały Nr XXIV/162/2016 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 3 listopada 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Nowodworskiego dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 24 stycznia 2017 r. poz. 726).

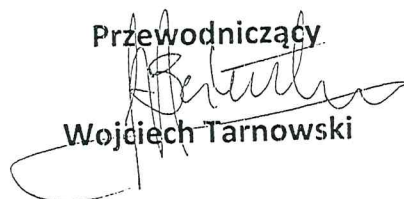
W powyższym zakresie należy zauważyć, że art. 573 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.), postanowił o utracie mocy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121). Zgodnie z art. 574 wymieniony przepis derogujący wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Stosownie do § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Zasada ta stosownie do § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Z kolei § 33 ust. 1 zasad techniki prawodawczej stanowi, że jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, to można go wyjątkowo zachować tylko czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w przedmiotowej sprawie.

W związku z powyższym uchwała wymieniona w § 10 badanej uchwały utraciła moc z dniem 1 stycznia 2018 r. Rada Powiatu Nowodworskiego nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej tego aktu. Zgodnie z § 126 ust. 1 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepis uchylający inny akt tylko w przypadku, gdy ma on uchylić akt wcześniejszy, który został wydany na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu

upoważniającego, przez ten sam organ, który wydaje akt uchylający lub organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający.

Przywołane powyżej przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy odczytywać w kontekście wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad poprawnej legislacji i przejrzystości prawa. W § 32 - § 34 rozporządzenia opisane zostały skutki uchylecia lub zmiany ustawowych aktów prawa miejscowego, tak więc stosowanie się do tych reguł służy zapewnieniu spójności i przejrzystości systemu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski