



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 lipca 2014 r.

Poz. 4311

UCHWAŁA NR 13/690/2014 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 czerwca 2014 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 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLIX/347/2014 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminy spółce wodnej, zasad udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 czerwca 2014 r. Rada Miejska w Lwówku, powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy Prawo wodne, określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminy spółce wodnej, zasady udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Regionalna Izba Obrachunkowa, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 25 czerwca 2014 roku.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 pkt 1 uchwały Rada postanowiła, że ilekroć w uchwale jest mowa o spółkach wodnych, to rozumie się przez to podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, nie działające w celu osiągnięcia zysku, zrzeszające osoby fizyczne lub prawne, mające na celu zaspokojenie wskazanych ustawą Prawo wodne potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami na potrzeby rolnictwa.

Kolegium Izby podnosi, że definicja pojęcia „spółki wodnej” została zawarta w art. 164 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, gdzie wskazano, co następuje:

„Spółki wodne, z zastrzeżeniem ust. 2, oraz związki wiałowe są formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne i mają na celu zaspokajanie wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami.” W ust. 2 art. 164 wskazano z kolei, że „Spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w dziedzinie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto. Osiągnięty zysk netto przeznaczają się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej.”

Rada zatem w uchwale przyjęła odmienną definicję „spółki wodnej” od tej, która została zawarta w ustawie – Prawo wodne. Takie działanie Rady nie zostało oparte na delegacji ustawowej, a zatem jest

niedopuszczalne. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, na mocy których byłyby one upoważnione do konstruowania legalnej definicji „spółki wodnej”. Kompetencje uchwałodawcze rad zostały określone w art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, który uprawnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia (w drodze uchwały) zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Gdyby w uchwale zastosowano definicję identyczną jak w ustawie – Prawo wodne można byłoby to uznać za swego rodzaju *ius superfluum*, które jako niepotrzebne powtórzenie nie szkodzi przyjętym rozwiązaniom prawnym. W sytuacji wiernego powielenia w uchwale treści przepisu ustawowego można byłoby uznać je, co najwyżej, za nieistotne naruszenie prawa, nie wywołujące negatywnych następstw prawnych.

Z uwagi jednak na to, że definicja zawarta w uchwale różni się od definicji ustawowej uznać należy, że uchwała w tym zakresie narusza prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 Rada postanowiła, że „*Spółki wodne mogą otrzymywać pomoc finansową określoną w budżecie Gminy Lwówek w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na realizację inwestycji oraz na bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnych – w wysokości do 50 % wartości wykonywanych robót.*”, podczas gdy zapisy § 4 ust. 1 uchwały wskazują, że dotacja będzie przyznawana tylko na prace o charakterze bieżącym, a nie inwestycyjnym. Wśród elementów, jakie wnioskodawca ma zawrzeć we wniosku o dotację, przewidziano m.in. (w pkt 1, 2 i 3) informacje nt. przewidzianych do wykonania prac. W każdym przypadku jest mowa tylko o pracach konserwacyjnych, i tak:

- 1) długości przewidzianych do konserwacji w ramach dotacji urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (...)
- 2) powierzchni gruntów zdrenowanych przewidzianych do konserwacji (...)
- 3) ilości zastawek, jazów i przepustów do konserwacji (...)

Zatem zapisy uchwały nie są we wskazanym zakresie ze sobą spójne. W tym stanie rzeczy zarówno ubiegający się o dotację, jak i udzielający dotacji mogą mieć wątpliwości co do zakresu rzeczowego, na jaki może być udzielona i przekazana dotacja.

Ponadto, zapisy § 4 uchwały (odnoszącego się do wymogów wniosku o dotację) nie są w części spójne z załącznikiem Nr 1 do uchwały, w którym (w myśl § 4 ust. 5) określono wzór wniosku o dotację. Z treści § 4 ust. 1 uchwały wynika, że wniosek winien zawierać informacje o:

- 1) długości przewidzianych do konserwacji w ramach dotacji urządzeń melioracji wodnych szczegółowych i procentowej ich wielkości w odniesieniu do długości wszystkich urządzeń objętych działalnością spółki,
- 2) powierzchni gruntów zdrenowanych przewidzianych do konserwacji z udziałem środków z dotacji i procentowej ich wielkości w odniesieniu do całkowitej powierzchni wszystkich gruntów zmeliorowanych objętych działalnością spółki,
- 3) ilości zastawek, jazów i przepustów do konserwacji z wykorzystaniem środków z dotacji i procentowej ich wielkości w odniesieniu do wszystkich urządzeń objętych działalnością spółki,
- 4) wysokości ustalonej składki członkowskiej w roku składania wniosku,
- 5) % ściągłości składek za rok ubiegły,
- 6) wysokości wnioskowanej dotacji,
- 7) udziale własnym spółki w kosztach realizowanych zadań,
- 8) terminie realizacji planowanych zadań.

W ust. 3 § 4 postanowiono ponadto, że do wniosku, o którym mowa w ust. 1, należy dołączyć kosztorys lub zestawienie robót z określeniem ich wartości.

Załącznik Nr 1 do uchwały (Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Lwówek ...) z kolei zawiera następujące elementy: dane wnioskodawcy (nazwa, adres, data i nr wpisu do katastru wodnego, nr rachunku bankowego, dane osób uprawnionych do składania oświadczeń woli w imieniu wnioskodawcy), wielkość dotacji (wnioskowana kwota), opis zadania przeznaczonego do realizacji z wnioskowanej kwoty (zakres

przedmiotowy zadania, zakładane rezultaty realizacji zadania, termin i miejsce realizacji zadania, harmonogram realizacji zadania – okres realizacji i rodzaj podejmowanych działań), kalkulacja przewidzianych kosztów realizacji zadania oraz wskazanie źródeł finansowania zadania (kalkulacja kosztów: rodzaj planowanych wydatków, łączna wartość planowanych wydatków, w tym: sfinansowanych z dotacji, sfinansowanych ze środków własnych; zestawienie źródeł finansowania zadania: wnioskowana dotacja, środki własne, inne, razem, z wyszczególnieniem w poszczególnych pozycjach: łącznej wartości planowanych wydatków, udziału poszczególnych źródeł finansowania w łącznej wartości zadania), dodatkowe uwagi.

Porównanie zapisów § 4 uchwały z załącznikiem Nr 1 prowadzi do wniosku, że inne wymogi w zakresie wniosku stawiane są w postanowieniach uchwały, a inne w załączniku Nr 1 – będącym wzorem wniosku o dotację. Należy chociażby wskazać, że w § 4 ograniczony został zakres przedmiotowy zadania do prac bieżących (konserwacja: urządzeń melioracji wodnych, gruntów zdrenowanych, zastawek, jazów i przepustów), natomiast w załączniku Nr 1 nie wprowadzono żadnych ograniczeń tym zakresie, a zatem - biorąc pod uwagę zapisy § 2 ust. 1 uchwały – można uznać, że z dotacji mogą być finansowane również zadania o charakterze inwestycyjnym. W załączniku Nr 1 brak również danych w zakresie wysokości ustalonej składki członkowskiej w roku składania wniosku oraz % ściągłości składek za rok ubiegły, podczas gdy w § 4 ust. 1 pkt 4 i 5 postanowiono, że wniosek takie elementy winien zawierać. We wzorze wniosku nie zawarto też postanowień dot. załączników do wniosku, a w § 4 ust. 3 postawiono wymóg załączenia do wniosku kosztorysu robót lub zestawienia robót z określeniem ich wartości.

Kolegium Izby wskazuje, że stanowienie w zakresie dotacji udzielanych z budżetu (w tym przypadku w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminy spółkom wodnym, zasad udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania) nie może się odbywać w sposób powodujący wątpliwości interpretacyjne. 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 (vide wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09). Uchwała rady podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, będąca aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym.

Wypełnienie przez organ stanowiący dyspozycji art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne można uznać za poprawne, jeżeli zostało dokonane w sposób czytelny i nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, czyli z zachowaniem wymogów, jakim powinien odpowiadać akt prawa miejscowego. Badana uchwała, w podanym wyżej zakresie, nie spełnia tych wymogów, przez co narusza prawo w sposób istotny. Powyższe zatem musiało skutkować orzeczeniem nieważności całej uchwały.

Kolegium Izby ponownie zwraca także uwagę, iż wskazany wyżej przepis art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne uprawnia organy stanowiące do określenia, w drodze uchwały, zasad udzielania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Rada w § 8 ust. 1 uchwały postanowiła, że rozliczenie dotacji następuje w formie sprawozdania z wykorzystania dotacji, zaś w ust. 2 i 5 § 8 oraz w zał. Nr 2 do uchwały jest mowa o sprawozdaniu z realizacji zadania.

W ocenie Kolegium Rada nie miała kompetencji do regulowania kwestii rozliczenia „realizacji zadania”, albowiem z obowiązujących przepisów prawa nie wynika uprawnienie dla organu stanowiącego do działania w tym zakresie. Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, organy władzy publicznej winny działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde uprawnienie do działania organu władzy, w tym także rady gminy, powinno być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a nie rozszerzający. Z tych samych względów nie było podstaw do regulowania uchwałą kwestii zwrotu niewykorzystanej dotacji, co uczyniono w zdaniu drugim § 9 uchwały.

Mając powyższe na uwadze postanowiono, jak w sentencji.

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.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska