

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 2015 r. poz. 1515), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

Załącznika do uchwały Nr X/90/2015 Rady Gminy Żelazków z dnia 29 października 2015 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Żelazków, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobie jej rozliczenia pn. „Zasady udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Żelazków, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobie jej rozliczania”, w części obejmującej:

- § 2 ust. 5 pkt 2,
- w ust. 7 wyrażenie *bądź innych wad*,
- w ust. 8 wyrażenie *bądź wady*,
- § 3 ust. 3,
- § 4,
- w załączniku Nr 1 do Załącznika określającego wzór wniosku o przekazanie dotacji części „Załączniki” pkt 4

jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów przytoczonych w treści uzasadnienia.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 4 listopada 2015 r. Rada Gminy Żelazków powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 164 ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r., Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469) ustaliła zasady udzielania dotacji dla spółek wodnych, tryb postępowania i sposób rozliczania dotacji, które określone zostały w załączniku do uchwały.

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 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła Przedstawiciela Gminy

o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin badania uchwały na dzień 2 grudnia 2015 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2015 roku, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło co następuje.

Zgodnie z postanowieniami 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. 164 ust. 5a ustawy Prawo wodne stanowi, 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.

Pomoc finansowa, o której mowa w ust. 5a, polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 5b ustawy).

W myśl art. 164 ust. 5c ustawy, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 5b, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały.

W postanowieniu § 2 ust. 5 pkt 2 załącznika do przedmiotowej uchwały określającego zasady udzielania dotacji oraz w załączniku Nr 1 do niniejszych zasad określających wzór wniosku o przekazanie dotacji, Rada Gminy zamieściła wymóg dołączenia do wniosku: *oświadczenia, że spółka nie działa w celu osiągnięcia zysku.*

Zgodnie z art. 164 ust. 1 ustawy Prawo wodne, spółki wodne, z zastrzeżeniem ust. 2, oraz związki wałowe 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. Jednakże z ust. 2 zawartego w ww. art. 164 ustawy Prawo wodne wynika, 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 przeznacza się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej.* Zatem z pomocy finansowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji mogą korzystać zarówno spółki wodne, które nie działają w celu osiągnięcia zysku jak i spółki wodne podejmujące prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, pod warunkiem, iż osiągnięty zysk netto przeznaczą wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej.

Kolegium Izby wskazuje, że krąg podmiotów, które mogą korzystać z dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji został określony w ustawie, a Rada Gminy nie

jest uprawniona do zawężania zakresu podmiotowego np. tylko do spółek wodnych, które nie działają w celu osiągnięcia zysku.

W § 2 ust. 7 i ust. 8 Załącznika zamieszczone zostało postanowienie o treści: *W przypadku uchybień formalnych bądź innych wad wniosku, Wójt Gminy Żelazków wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia bądź uzupełnienia wniosku. Wniosek, który nie został uzupełniony lub którego uchybienia bądź wady nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie, nie podlega rozpatrzeniu.*

Ustawa Prawo wodne w art. 164 ust. 5 lit. c 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.

Przepis ten przesądza, iż to rada stanowi o zasadach udzielania i rozliczania dotacji, zatem to rada, a nie organ wykonawczy przesądza o zawartości wniosku. Dlatego wyrażenie zawarte w postanowieniu § 2 ust. 7 „bądź innych wad” jest za daleko idące. Wójt Gminy bowiem może żądać usunięcia braków formalnych w przypadku stwierdzenia uchybień czyli takich braków i takich uchybień, które by odbiegały od wyznaczonego przez radę standardu, a nie z powodu innych bliżej nieokreślonych wad wniosku wg uznania organu wykonawczego.

Zgodnie z orzecznictwem - 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. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05 (niepubl.), gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 3 ust. 3 Załącznika Rada Gminy postanowiła, iż *Dotacja celowa z budżetu gminy wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013r.poz. 885 z późniejszymi zmianami).*

Przepis art. 164 ust. 5b ustawy Prawo wodne stanowi, 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. Na mocy zaś art. 164 ust. 5c ustawy, Rada Gminy określa zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Natomiast inne kwestie jak np. zwrot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem uregulowane zostały w przepisach ustawy o finansach publicznych i nie mieszczą się one w zasadach udzielania dotacji, trybie postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobie rozliczenia dotacji. W art. 252 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca unormował kwestie zwrotu dotacji stanowiąc, 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.

Zatem uwzględniając powyższe uznać należy, Rada Gminy postanowieniem § 2 ust. 3 Załącznika przekroczyła kompetencje wynikające z art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne jak również działała z naruszeniem przepisu art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Z przekroczeniem kompetencji, podjęte zostały także regulacje § 4 Załącznika do uchwały o treści:

1. *Postępowanie o udzielenie dotacji i jej rozliczenia jest jawne.*
2. *Rozliczenie wykorzystania dotacji Wójt Gminy Żelazków przedstawia Radzie Gminy Żelazków w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy.*
3. *Rozliczenie z wykorzystania udzielonych dotacji Wójt Gminy Żelazków podaje do publicznej wiadomości wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Żelazków za dany rok budżetowy.*

Po pierwsze przytoczony art. 164 ust. 5c nie uprawnia Rady Gminy do stanowienia regulacji w cytowanym powyżej zakresie. Po drugie kwestie jawności gospodarowania środkami publicznymi, w tym sprawozdania z wykonania budżetu JST regulują przepisy ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi zgodnie z art. 34 ustawy realizowana jest m. in. poprzez:

- jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 1);
- jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniem z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 2);

- podawanie do publicznej wiadomości: kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 3 lit. a);
- udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych (ust. 1 pkt 8).

Natomiast odnośnie sprawozdania z wykonania budżetu JST to kwestie te uregulowane zostały w przepisach art. 267 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2, art. 269 ustawy.

Zatem Rada Gminy w aktach prawa miejscowego nie może regulować tego co zostało już uregulowane w aktach wyższego rzędu albo nakładać innych obowiązków w zakresie gospodarowania środkami publicznymi.

Z konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji wynika, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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.

Ponadto 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.

Dodatkowo, Kolegium Izby wskazuje, na bezprzedmiotowość oznaczenia Załącznika do uchwały numerem 1, ponieważ z treści § 1 uchwały wynika, że *zasady udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Żelazków, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania stanowi załącznik do niniejszej uchwały.*

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

*Gracyna Wróblewska*

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.