



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 grudnia 2012 r.

Poz. 6481

### UCHWAŁA NR 21/1517/2012 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 listopada 2012 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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XX/102/12 Rady Miejskiej w Kobylinie z dnia 27 czerwca 2012 roku w sprawie wprowadzenia „Regulaminu dofinansowania prac konserwacyjnych i odbudowy urządzeń melioracyjnych” jako podjętej z naruszeniem przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 7 listopada 2012 roku, Rada Miejska w Kobylinie określiła regulamin dofinansowania prac konserwacyjnych i odbudowy urządzeń melioracyjnych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XX/102/12 Rady Miejskiej w Kobylinie z dnia 27 czerwca 2012 r., z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 28 listopada 2012 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Jako podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 164 ust. 5a – 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 poz. 145), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz art. 400 a ust. 1 pkt 2, 5 i 42, art. 403 ust. 2 - 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach określonych przez prawo kompetencji i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają tym samym granice ich aktywności.

Stosownie do postanowień wynikających z normy 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.

Przepisy art. 164 ust. 5a - 5d ustawy Prawo wodne określają, że spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetu jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Pomoc finansowa, polega na udzielaniu dotacji celowej

w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały.

Z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2). W ust. 3 przytoczonego przepisu ustawodawca postanowił, co powinna określać umowa. Natomiast ust. 4 wspomnianego przepisu daje kompetencje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Art. 400a pkt 1, 5 i 42 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska stanowi, iż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje, m.in.: przedsięwzięcia związane z ochroną wód, wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej, inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa. Art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, iż do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3). Stosownie do art. 403 ust. 4 ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,
- d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały (art. 403 ust. 5)

Przepisy art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz przepisy art. 400a ust. 1 pkt 2, 5 i 42, art. 403 ust. 2 - 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zostały niewłaściwie przywołane w podstawie prawnej uchwały. Jediną podstawą do udzielania dotacji celowej spółce wodnej jest art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne. Podejmowanie przez organ stanowiący uchwał na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska czy na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych odbywa się w odrębnym trybie, dotyczy innych zadań i innych podmiotów i nie można na ich podstawie regulować materii udzielania dotacji spółkom wodnym. W myśl § 136 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w uchwale nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kobylinie wprowadziła regulamin dofinansowania prac konserwacyjnych i odbudowy urządzeń melioracyjnych z budżetu Gminy Kobylin, zgodnie z załącznikiem nr

1 do uchwały, określającym tryb postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminnej spółce wodnej, sposób jej rozliczania i kontroli wykonania zadań.

W art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne zapisano, iż zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 5b, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały. Ustawa Prawo wodne określiła, że z pomocy finansowej na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, która polega na udzieleniu dotacji celowej z budżetu mogą korzystać spółki wodne. Rada gminy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów tylko do gminnej spółki wodnej, którym należy przyznać dotacje. To ustawodawca określił kto może taką dotację otrzymać. Zatem postanowienia uchwały ograniczające krąg podmiotów do gminnych spółek wodnych są sprzeczne z art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne.

Ograniczenie przyznawania dotacji z budżetu Gminy Kobylin jedynie do gminnych spółek wodnych, narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji), zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Tymczasem rada gminy może określić, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W załączniku nr 1 do uchwały, w § 1 ust. 1 Rada określiła, co należy rozumieć pod pojęciami: „spółka wodna”, „wartościach wykonanych robót” i „bieżącym utrzymaniu urządzeń wodnych”. Wspomniane pojęcia zostały już zdefiniowane w innych aktach, zatem brak podstaw prawnych by Rada Miejska w przedmiotowej uchwale definiowała ponownie te pojęcia i to w sposób inny (zmodyfikowany) w stosunku do przepisów ogólnie obowiązujących

I tak w § 1 ust. 1 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały zdefiniowane zostało wyrażenie „spółka wodna”, które wg uchwały Rady należy rozumieć „podmiot nie zaliczany do sektora finansów publicznych, nie działający w celu osiągnięcia zysku, zrzeszający osoby fizyczne lub prawne i mający na celu zaspokojenie wskazanych ustawą Prawo wodne potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami na potrzeby rolnictwa”. Definicja ta odbiega od regulacji zawartej w art. 164 ust. 1 ustawy Prawo wodne, bowiem zawęży cel zaspokajania wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami na potrzeby rolnictwa.

Jak wynika z przepisów ustawy Prawo wodne (art. 164 ust. 1-3, 5a, 5b) spółki wodne są formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne i mają na celu zaspokojenie wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami. Spółki wodne mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto. Osiągnięty zysk netto przeznacza się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej. Spółki wodne mogą być tworzone w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń służących m.in. do ochrony przed powodzią, melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych. Spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów jst na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, która polega na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Zatem brak podstaw do określenia spółki wodnej jako podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych i nie działającego w celu osiągnięcia zysku.

Podobnie w § 1 ust. 1 pkt 2 Rada zdefiniowała pojęcie „wartość wykonanych robót”. Pojęcie to jest zdefiniowane w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych. Wyrażenie to nie znajduje zastosowania do dalszych regulacji wymienionych w przedmiotowej uchwale. Rada zdecydowała bowiem, iż wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztorysowej wartości całości robót. W innych postanowieniach uchwały, Rada operuje pojęciem planowanych robót.

Decyzja organu stanowiącego przekracza w tym zakresie kompetencje określone w art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne. Definiowanie pojęć w sposób odmienny aniżeli to wynika z przepisów prawa nie jest prawnie dopuszczalne. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również nie może dokonywać modyfikacji brzmienia przepisów ustawowych, jeśli nie ma wyraźnej delegacji ustawowej.

Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało 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. Przytoczone postanowienie jest podjęte sprzecznie z przepisem § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Podstawą do udzielenia pomocy finansowej spółkom wodnym, w formie dotacji celowej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne. Przepis ten stanowi, iż zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

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. WSA w Poznaniu w wyroku ISA/Po 151/07 z 15.02.2008 r. stwierdził, iż przez „Tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem forma wniosku) tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji. Tryb winien wynikać z uchwały organu stanowiącego. Rolą organu stanowiącego jest ustalenie zasad udzielania, trybu postępowania i sposobu rozliczania udzielonej dotacji. Ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej materii. Nie ma podstaw w ustawie Prawo wodne do kreowania uchwały dotyczącej wprowadzenia „Regulaminu dofinansowania prac konserwacyjnych i odbudowy urządzeń melioracyjnych”.

W § 3 ust. 1 Rada uzależniła przyjęcie wniosku do rozpatrzenia od łącznego spełnienia następujących warunków:

1. złożenie przez spółkę wodną do Burmistrza Kobyłina pisemnego wniosku wraz z kosztorysem na planowane wykonanie prac melioracyjnych,
2. wysokość składki rocznej od jednego hektara powierzchni zmeliorowanej nie może być niższa niż 10 zł/ha,
3. ściągalność składek w roku poprzedzającym złożenie wniosku nie może być niższa niż 70%,
4. posiadanie przez wnioskującą spółkę wodną statutu, zatwierdzonego przez organ nadzoru,
5. zabezpieczenie przez wnioskodawcę 50% środków własnych na realizację planowanej inwestycji.

Czytając powyższy zapis trudno jest go wykonać, bowiem przedmiotową uchwałą Rada postanowiła, iż spółki mogą otrzymać dotację na bieżącą działalność i zadania inwestycyjne. W § 3 ust. 1 pkt 1 jest mowa o planowanych pracach melioracyjnych (bieżące utrzymanie urządzeń § 1 ust. 1 pkt 3 i § 2), a w § 3 ust. 1 pkt 5 jest mowa o planowanej inwestycji. Zatem aby wniosek został rozpatrzony, spółka musiałaby wnioskować łącznie o środki na wykonanie prac melioracyjnych i na realizację planowanej inwestycji. W treści uchwały zaniechano określenia terminu do złożenia wniosku.

W postanowieniu § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały ustalono katalog otwarty przesłanek, którymi Burmistrz będzie się kierował podejmując decyzję o przyznaniu dotacji poprzez zamieszczenie wyrażenia „w szczególności”. Oznacza to, iż organ stanowiący nie określił wyczerpującego katalogu przesłanek, którymi będzie kierował się Burmistrz przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu dotacji, lecz przyzwolił na dookreślenie tego katalogu przez Burmistrza. Tym samym Rada scedowała na Burmistrza swoje kompetencje w tym zakresie, podczas gdy przepis art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne przewiduje, iż to organ stanowiący ustala zasady udzielania dotacji, tryb postępowania o udzielenie dotacji na zadania spółek wodnych z zakresu bieżącego utrzymania wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie i dofinansowanie inwestycji oraz sposób rozliczania dotacji.

W § 5 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały określono jakie elementy winna w szczególności zawierać umowa o udzielenie dotacji. Zakres tych regulacji nie znajduje umocowania w przepisach ustawy Prawo wodne. Elementy treści umowy dotyczące udzielenia dotacji określone zostały w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem 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.

Zatem organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jeśli nie ma wyraźnej delegacji ustawowej.

Również regulacje zawarte w § 6 załącznika nr 1 do uchwały przekraczają kompetencje organu stanowiącego określone w art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne. Opierając się na uregulowaniach zawartych w ustawie Prawo wodne, Rada Miejska nie ma podstaw prawnych do kreowania obowiązków organu wykonawczego wynikających z zawartych umów z podmiotami otrzymującymi dotację na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne. Natomiast egzekwowanie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielonej lub pobranej w nadmiernej wysokości, kompleksowo reguluje art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zapisy w § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika nr 1, informujące, iż rozliczenie wykonania zadania i wykorzystania dotacji z budżetu Gminy Kobylin następować będzie na podstawie:

1. protokołów odbioru sporządzonych wg wzoru ustalonego w załączniku do umowy,
2. rozliczenia i sprawozdania sporządzonego wg wzoru ustalonego w załączniku do umowy

naruszają przepisy cytowanego wyżej art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne. Jeśli wolą Rady byłoby rozliczenie dotacji na podstawie protokołów odbioru i sprawozdania, to należałoby określić treść tych dokumentów w uchwale, a nie sędować ich opracowanie na organ wykonawczy. To organ stanowiący, zgodnie z art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, ma ustalić sposób rozliczenia dotacji.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym, Burmistrz obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe Burmistrz przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Burmistrz przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Przedmiotową uchwałę przedłożono do organu nadzoru z uchybieniem w/w przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze stwierdzono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska