



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 marca 2017 r.

Poz. 2289

UCHWAŁA NR 6/492/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 marca 2017 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVII/731/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie: trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego spółkom wodnym, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadań, jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 164 ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 3 marca 2017 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego powołując się na przepisy art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne ustalił zasady udzielania dotacji dla spółek wodnych, tryb postępowania, sposób rozliczania dotacji oraz sposób kontroli wykonania zadań.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w związku z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa zawiadomiła Przedstawicieli Sejmiku Województwa Wielkopolskiego o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin badania uchwały na dzień 21 marca 2017 r.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło co następuje.

W § 2 ust. 1 Sejmik Województwa Wielkopolskiego zawarł postanowienie o treści: „*Spółki wodne mogą otrzymywać coroczną dotację w wysokości określonej w budżecie Województwa Wielkopolskiego (dz. 010, rozdz. 01009, § 2830) z przeznaczeniem na realizację robót ze składek członkowskich na bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnych oraz remont i budowę nowych zastawek na systemach melioracji wodnych szczegółowych - w wysokości do 40% wartości wykonywanych robót”.*

Zapisek postanowienia § 8 ust. 2 Sejmik Województwa Wielkopolskiego postanowił, że: „*Umowa powinna określać w szczególności:*

- 1) *szczegółowy opis zadania, cel na jaki dotacja została przyznana oraz termin wykonania zadania,*
- 2) *wysokość dotacji i tryb płatności,*
- 3) *termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,*
- 4) *tryb kontroli wykonywania zadania,*

- 5) *termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, z zastrzeżeniem § 10,*
- 6) *terminy zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej w nadmiernej wysokości lub nienależnie, nie dłuższe niż określone we właściwych przepisach normujących finanse publiczne”.*

Postanowieniem § 9 Sejmik Województwa Wielkopolskiego postanowił co następuje:

1. *„Zarząd Województwa Wielkopolskiego może upoważnić osoby do prowadzenia nadzoru nad realizacją niniejszej uchwały.*

2. *W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji umowy, Zarząd Województwa w terminie 14 dni od zakończenia kontroli informuje kontrolowanego na piśmie o stwierdzonych uchybieniach oraz przekazuje wnioski i zalecenia zmierzające do ich usunięcia.*

3. *Kontrolowana spółka wodna w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosków i zaleceń, o których mowa w ust. 2, zawiadamia Zarząd Województwa Wielkopolskiego o ich wykonaniu lub o przyczynach ich niewykonania”.*

Natomiast postanowieniem § 10 Sejmik Województwa Wielkopolskiego ustalił, że:

„Rozliczenie wykonania zadania i wykorzystania dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego następuje na podstawie:

- 1) *protokołów odbioru, sporządzonych wg wzoru ustalonego w załączniku do umowy.*
- 2) *kosztorysu powykonawczego lub zestawienia kosztów poniesionych na realizację prac określonych w umowie,*
- 3) *rozliczenia, sporządzonego wg wzoru ustalonego w załączniku do umowy”.*

Przepisami kompetencyjnymi w zakresie udzielania dotacji spółkom wodnym są przepisy ustawy Prawo wodne. 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 o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 5b ustawy).

W myśl art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, 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.

Postanowienie § 2 ust. 1 uchwały ustalające, że: „spółki wodne mogą otrzymywać dotacje w wysokości do 40% wartości wykonanych robót”, jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Na podstawie art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne Sejmik Województwa Wielkopolskiego winien jednoznacznie określić wysokość dofinansowania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości o jaką wielkość dotacji może się ubiegać (vide wyrok WSA w Warszawie z dn. 12.10.2015 r. V SA/Wa 3664/15).

W § 8 ust. 2 uchwały określono jakie elementy winna w szczególności zawierać umowa o udzieleniu dotacji. W ocenie organu nadzoru, regulacja § 8 ust. 2 uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego w powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisie ustawy Prawo wodne. W § 8 ust. 2 uchwały określony został zakres treści umowy w sprawie dofinansowania, przy czym należy wskazać, że do dotacji celowych zastosowanie znajduje art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), który reguluje zakres przedmiotowy umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w sprawie udzielenia 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. W związku z powyższym należy wskazać, że organ wykonawczy, w przypadku udzielenia dotacji, jest obowiązany do zawarcia umowy, która będzie regulowała, co najmniej kwestie wyartykułowane w przywołanym przepisie, a jednocześnie trzeba podkreślić, że organ stanowiący nie został uprawniony do doprecyzowania treści przedmiotowej umowy. Dlatego też, zdaniem Kolegium Izby, § 8 ust. 2 uchwały narusza art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych, gdyż wprowadza dodatkowe elementy do treści umowy.

Badana uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego objęła swym zakresem (w § 9) również tryb kontroli wydatkowania środków pochodzących z dotacji, pomimo braku tej materii w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, który stanowi, że „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 drodze uchwały”. W ocenie tut. organu nadzoru kwestie kontroli wykorzystania dotacji nie mieszczą się w zakresie pojęciowym „trybu rozliczania dotacji”, a tym samym organ stanowiący Województwa Wielkopolskiego, uchwalając taką regulację, wykroczył poza ramy upoważnienia ustawowego. Podkreślić jednak należy, że z takiej oceny zapisów uchwały nie wynika, by Kolegium negowało możliwość podejmowania różnorodnych działań związanych z rozliczaniem dotacji, obejmujących w szczególności przeprowadzanie udokumentowanych oględzin wykonanych prac, czy udział przedstawicieli donatora w odbiorze wykonanych prac (robót). Jednakże kontrola, której tryb uregulowano w badanej uchwale, nie jest tożsama z pojęciem rozliczania dotacji, o którym stanowi ustawodawca. Kompetencją Sejmiku Województwa Wielkopolskiego jest regulowanie zasad i trybu udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania, a nie zasad i trybu kontroli beneficjenta dotacji. Każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby odniosło się także do regulacji § 10 ust. 1 i 3 o treści: „*Rozliczenie wykonania zadania i wykorzystania dotacji z budżetu Województwa wielkopolskiego następuje na podstawie:*

- 1) *protokołów odbioru, sporządzonych wg wzoru ustalonego w załączniku do umowy,*
- 2) (...)
- 3) *rozliczenia, sporządzonego wg wzoru ustalonego w załączniku do umowy”.*

O ile wolą organu stanowiącego jest, aby protokół odbioru oraz rozliczenie dotacji były sporządzone wg ustalonego wzoru, to należało te wzory określić w załącznikach do uchwały organu stanowiącego.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. 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 2008 r. 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, 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

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