



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 10 stycznia 2023 r.

Poz. 247

### UCHWAŁA NR 37/1789/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 grudnia 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr LVIII/745/2022 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu z budżetu Miasta Leszna dotacji celowej spółkom wodnym, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 grudnia 2022 r. Rada Miejska Leszna powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 443 ust. 2-6 ustawy Prawo wodne, po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, określiła zasady i tryb postępowania przy udzielaniu z budżetu Miasta Leszna dotacji celowej spółkom wodnym.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr LVIII/745/2022 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu z budżetu Miasta Leszna dotacji celowej spółkom wodnym, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 29 grudnia 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, z późn.zm.), 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.

Rada Miejska Leszna powołując się na dyspozycję wynikającą z ww. przepisu prawa, podjęła badaną uchwałę, w której określiła w „Regulaminie” stanowiącym załącznik do uchwały, zasady i tryb postępowania przy udzielaniu z budżetu Miasta Leszna dotacji celowej spółkom wodnym.

Z § 1 ust. 7 załącznika Nr 1 do badanej uchwały wynika, że „*W przypadku ubiegania się o dotację przez spółkę wodną prowadzącą działalność gospodarczą, udzielone dofinansowanie będzie stanowić pomoc de mini mis w rozumieniu Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie*

*stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., ze zm.)”.*

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn.zm.), projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że „Działając na podstawie art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2021 roku poz. 743) projekt niniejszej uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem znak: DBD.pp.0220.272.2022 z dnia 8 lipca 2022 r. nie zgłosił uwag do projektu uchwały. Natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem znak DMP-2.530.77.2022 z dnia 14 lipca 2022 r. wskazał zmiany w projekcie dokumentu, które należy wprowadzić, co zostało uwzględnione w całości.”.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdza, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 1 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, iż „Dotacja, o której mowa w ust. 2, może być udzielona w danym roku budżetowym **do wysokości 30%** poniesionych przez spółkę wodną kosztów, ale w kwocie **nie większej niż 4 000 zł** nakładu na zadanie, o którego dofinansowanie ubiega się spółka wodna.”.

Powyższe uregulowanie w sposób istotny narusza przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którymi 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. "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. Użyte w uchwale sformułowanie, że dotacja celowa może być udzielana „**do wysokości 30%** poniesionych przez spółkę wodną kosztów, ale w kwocie **nie większej niż 4 000 zł** nakładu na zadanie” jest niedookreślone, gdyż wskazuje jedynie górne granice wielkości dotacji. Pozostawia to swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół, zależnej od udziału procentowego kosztów. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu Gminy 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponując kompetencją do określania zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinien określić w uchwale sposób wyliczenia wysokości dotacji, w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać (vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. sygn. akt V SA/Wa 3664/15) i nie może scedować tej kompetencji na organ wykonawczy (por. wyrok WSA w Szczecinie z 22 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Sz 52/12).

Mając powyższe na uwadze, Rada Miejska Leszna winna w sposób jednoznaczny określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną, np. wskazać konkretnie procent poniesionych kosztów przez spółkę lub zakreślić wartość kwotową dotacji. Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający

z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż wadliwość treści postanowienia § 1 ust. 4 uchwały Nr LVIII/745/2022 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu z budżetu Miasta Leszna dotacji celowej spółkom wodnym, uzasadnia wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

Nadto analiza treści uchwały wykazała następujące nieprawidłowości.

W § 2 ust. 1 lit. „b” oraz załączniku Nr 1 do „Regulaminu” określającym wzór wniosku o udzielenie dotacji w pkt 2 wykazu załączników, Rada postanowiła o wymogu przekazania „oświadczenia, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku”, nie wskazując, czy zaznaczenie przez Wnioskodawcę działania w celu osiągnięcia zysku będzie czymś skutkowało w zakresie otrzymania dotacji. Przytoczone powyżej żądanie oświadczenia (w zależności od jego wypełnienia) może powodować ograniczenie podmiotowe co do możliwości ubiegania się o dotację z budżetu Gminy i tym samym stanowić naruszenie art. 441 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

Kolegium wskazuje, że w myśl przepisów art. 441 ust. 1 ustawy Prawo wodne spółki wodne oraz związki wałowe są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokojenie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Z ust. 2 tego przepisu wynika, że spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznaczają się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej. W świetle powyższego postawienie wymogu „Oświadczenia, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku”, przy niedoprecyzowaniu czym skutkuje sposób jego wypełnienia, jest nieuzasadnione.

Kolegium ustaliło również, że w postanowieniu § 2 ust. 1 lit. „a” oraz w załącznikach Nr 1, tj. we wzorze wniosku o udzielenie dotacji wśród danych podmiotu wnioskującego w pkt 1 Rada wskazała na wymóg podania „aktualnego dokumentu potwierdzającego wpisanie spółki do systemu informacyjnego gospodarowania wodami oraz aktualny statut wnioskodawcy” - czyli wpis do katastru wodnego.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl przepisów ustawy Prawo wodne:

- 1) art. 538 ust. 4 – z dniem wejścia w życie ustawy kataster wodny, o którym mowa w art. 153 ust. 1 ustawy uchylanej w art. 573 (tj. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne), staje się systemem informacyjnym gospodarowania wodami, o którym mowa w art. 329 ust. 1;
- 2) w systemie informacyjnym gospodarowania wodami gromadzi się informacje w zakresie gospodarowania wodami, w szczególności m.in. informacje na temat spółek wodnych (art. 329 ust. 2 pkt 18);
- 3) art. 331 ust. 1 pkt 10 – źródłami danych dla systemu informacyjnego gospodarowania wodami są rejestry i zbiory danych prowadzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz Wody Polskie, a także w zakresie spółek wodnych - spółki wodne oraz właściwi starostowie.

Zatem żądanie od beneficjenta dotacji podania danych dotyczących daty i numeru wpisu do katastru wodnego nie znajduje oparcia w przepisach prawnych.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załącznikach Nr 1 do „Regulaminu”, tj. we wzorze wniosku o udzielenie dotacji w pkt XI oraz w załącznikach Nr 2 do „Regulaminu” tj. we wzorze sprawozdania z rozliczenia przyznanej dotacji, w pkt V zawarto zapis o treści: **„Dodatkowe uwagi”** i pozostawiono miejsce na dokonanie wpisu.

Powyższe zapisy mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, są one nieprecyzyjne, gdyż nie zostały one wprost określone. W ten sposób beneficjent nie został poinformowany, jakie „dodatkowe uwagi” udzielający dotacji miał na myśli. Równocześnie w postanowieniu § 2 ust. 7 pkt 4 zawarto zapis, że „za brak formalny wniosku uznaje się niewypełnienie wszystkich pól formularza wniosku”.

W orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Z kolei, adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się

zachować, natomiast organ stosujący ten przepis winien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Zgodnie z treścią przepisu § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy.

W § 4 uchwały określono zasady odnoszące się do **kontroli realizacji zadania** w brzmieniu:

*„§ 4.1. Prezydent Miasta Leszna sprawuje kontrolę nad prawidłowością wykonania zadania, w tym wydatkowania przekazanych środków finansowych.*

*2. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania lub po jego zakończeniu.*

*3. Prawo kontroli przysługuje upoważnionym pracownikom Urzędu Miasta Leszna, zarówno w siedzibie wnioskodawcy, jak i w miejscu realizacji zadania.*

*4. Na żądanie kontrolującego spółka wodna zobowiązana jest przedstawić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień w terminie określonym przez kontrolującego.*

*5. Celem kontroli, o której mowa w ust. 1 jest sprawdzenie stanu realizacji zadania oraz zgodności wydatkowania dotacji z celem, na który została przyznana.*

*6. Z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół.”*

Wyżej przytoczone postanowienia wykraczają poza kompetencje wynikające z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Rada na mocy art. 443 ust. 4 określa zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Kolegium Izby wskazuje, że organ publiczny realizując swoje kompetencje 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. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o którym mowa w art. 7 Konstytucji RP („organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”), a zatem musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Wyżej przytoczone postanowienia wykraczają poza kompetencje wynikające z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Rada na mocy art. 443 ust. 4 określa zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Ponadto Kolegium wskazuje na wystąpienie następujących uchybień:

- W § 2 ust. 6 określono, że „Brak uzupełnienia wniosku w podanym wyżej terminie skutkować będzie pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia” i równocześnie w § 2 ust. 8 wskazano, że „Wniosek, którego braki formalne nie zostaną usunięte w terminie wskazanym w ust. 6, pozostawia się bez rozpatrzenia”.

- w § 5 ust. 4 wskazano, że „Obligatoryjnymi załącznikami do sprawozdania są:

*1) potwierdzone za zgodność z oryginałem i opisane kopie zapłaconych faktur (rachunków), dokumentujących wydatkowaną kwotę dotacji”.*

Natomiast w załączniku Nr 2 do „Regulaminu” w wykazie załączników w pkt 1 wskazano: „faktury (rachunki) potwierdzające poniesione wydatki zgodnie z zestawieniem w pkt. III (w formie kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem) **wraz z dokumentacją fotograficzną określającą stan urządzeń melioracji przed i po zrealizowaniu zadania**”.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby uznało, że uchwała Nr LVIII/745/2022 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu z budżetu Miasta Leszna dotacji celowej spółkom wodnym, została podjęta z naruszeniem przywołanych powyżej przepisów.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

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