



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 30 maja 2018 r.

Poz. 2913

### UCHWAŁA Nr XII/45/2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 21 maja 2018 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVIII/247/18 Rady Powiatu Świeckiego z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego dla gminnych spółek wodnych na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.**

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), art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868z późn. zm.), 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 z późn. zm.), art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr XXXVIII/247/18 Rady Powiatu Świeckiego z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego dla gminnych spółek wodnych na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji

#### Uzasadnienie

Rada Powiatu Świeckiego podjęła w dniu 25 kwietnia 2018 r. uchwałę nr XXXVIII/247/18 z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego dla gminnych spółek wodnych na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 27 kwietnia 2018 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 maja 2018 r. O terminie posiedzenia Kolegium, pismem z dnia 10 maja 2018 r., znak RIO-KA-4010-12-2/2018, zawiadomiony został Starosta Świecki. W posiedzeniu Kolegium uczestniczył upoważniony przez Starostę Świeckiego pan Józef Gawrych – kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Świeciu.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Świeckiego określiła zasady i tryb udzielania oraz rozliczania dotacji celowych udzielanych z budżetu Powiatu Świeckiego dla gminnych spółek wodnych i związków wałowych z terenu Powiatu Świeckiego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

W § 1, § 5 ust. 1, § 6 ust. 2, § 8 ust. 2, § 9 ust. 2, § 10 ust. 1 uchwały oraz w załączniku do uchwały, stanowiącym wzór wniosku o przyznanie dotacji, w różnych przypadkach i liczbie zastosowano określenie „gminne spółki wodne”. Uchwała została podjęta m.in. na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 z późn. zm.). Zgodnie z art. 443 ust. 2 tej ustawy 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. Na podstawie art. 444 ustawy Prawo wodne spółki wodne mogą łączyć się w związki spółek wodnych, do których stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące spółek wodnych z tym, że prawa i obowiązki przysługujące wobec spółek wodnych staroście w stosunku do związków spółek wodnych wykonuje wojewoda. Zasady i tryb postępowania w sprawie

udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych oraz sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, o czym stanowi art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Zgodnie z art. 441 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 zaspokajanie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. 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.

Określenie w badanej uchwale Rady Powiatu Świeckiego zasad udzielania dotacji z budżetu Powiatu Świeckiego wyłącznie dla gminnych spółek wodnych stanowi zawężenie kręgu podmiotów, które na podstawie przytoczonego wyżej art. 443 ust. 2 ustawy Prawo wodne mogą ubiegać się o udzielenie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w art. 7 stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. K. 20/01, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. WK 22/04). Ponadto, zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W związku z powyższym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzać w akcie prawa miejscowego zapisów wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, którym jest m.in. ograniczenie podmiotowe w zakresie udzielania dotacji. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, w przypadku braku ustawowo określonych ograniczeń przedmiotowych bądź podmiotowych wprowadzanie ich na podstawie uchwały stanowi przekroczenie kompetencji prawotwórczych organu. Żaden przepis prawa nie daje organom jednostek samorządu terytorialnego uprawnień do zawężania kręgu podmiotów działających jako spółki wodne, które mają prawo ubiegać się o dotację na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

W związku z powyższym określenie przez Radę Powiatu Świeckiego zasad i trybu udzielania dotacji wyłącznie dla gminnych spółek wodnych stanowi rażące naruszenie art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

W § 10 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, że wykorzystanie i rozliczenie dotacji powinno nastąpić w terminie do 30 dni od daty przekazania drugiej transzy dotacji, jednak nie później niż do 20 grudnia danego roku budżetowego. Na podstawie § 11 ust. 1 uchwały niewykorzystana część dotacji celowej podlega zwrotowi na konto Powiatu Świeckiego, a w przypadku nieterminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji od dnia wskazanego w umowie będą naliczane odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Zwrot niewykorzystanej części dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz naliczanie odsetek od kwot zwróconych po terminie reguluje art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077). Zgodnie z ustępem 3 tego artykułu w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Na podstawie art. 251 ust. 5 ustawy o finansach publicznych od kwot dotacji zwróconych po terminie nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonego w art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Zatem wskazanie w uchwale Rady Powiatu Świeckiego, że odsetki od części dotacji zwróconej po terminie – czyli po upływie 15 dni od jej wykorzystania – naliczane będą od dnia wskazanego w umowie stanowi naruszenie art. 251 ust. 5 w związku z ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają upoważnienia ustawowego do dowolnego ustalania terminu, od którego naliczane będą odsetki. Termin ten wynika wprost z art. 251 ust. 5 ustawy o finansach publicznych i nie może być ustalony inaczej, zarówno w uchwale organu stanowiącego, jak i w umowie dotyczącej udzielenia dotacji.

Na podstawie § 11 ust. 2 uchwały Rady Powiatu Świeckiego brak rozliczenia w ustalonej umową terminie bądź świadome podanie nieprawdziwych danych skutkuje decyzją o zwrocie w całości dotacji przyznanej z budżetu Powiatu Świeckiego wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od daty przekazania dotacji na rachunek wnioskodawcy.

Kwestia zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego została uregulowana w przytoczonym wyżej art. 251, a także w art. 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ust. 1 i 3 ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego

roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy, a w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo – w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji – wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Regulacje zawarte w art. 252 ust. 1 i 2 ustawy odnoszą się natomiast do dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, które podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy – podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z ustępem 3 i 4 powyższego artykułu dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania, a dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Na mocy art. 252 ust. 5 ustawy zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Dotacja udzielana na podstawie przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Świeckiego przeznaczona jest na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. W uchwale określono termin wykorzystania udzielonej dotacji. Zatem stosownie do przytoczonych wyżej przepisów art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych obowiązek zwrotu dotacji przekazanej na podstawie badanej uchwały powstanie, gdy beneficjent nie wykorzysta dotacji w określonym w uchwale terminie, wykorzysta dotację na inny niż wskazany w uchwale cel lub pobierze dotację nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Uwzględniając powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy nie znajduje uzasadnienia prawnego dla wskazanego w § 11 ust. 2 uchwały zapisu dotyczącego zwrotu dotacji w przypadku braku jej rozliczenia w ustalonym terminie lub w przypadku podania nieprawdziwych danych. Uregulowanie zastosowane w uchwale wykracza poza ustawowo określone przypadki dokonywania zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazano wyżej zgodnie z Konstytucją RP organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jakkolwiek brak rozliczenia dotacji w ustalonym umową terminie oraz świadome podanie przez beneficjenta dotacji nieprawdziwych danych należy ocenić negatywnie, to działania Powiatu zmierzające do zapobieżenia takim zachowaniom muszą mieć podstawę w normach prawnych. Inne niż wynikające z ustawy o finansach publicznych uregulowania dotyczące zwrotu dotacji stanowią naruszenie art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, w przedmiotowej uchwale Rady Powiatu Świeckiego w § 5 ust. 2 oraz w § 6 ust. 1 zastosowano nieprawidłowe odniesienia do innych jednostek redakcyjnych uchwały. W § 5 ust. 2 odniesiono się do wzoru wniosku o dofinansowanie zadań, o których mowa w § 2 ust. 1 uchwały. Uchwała nie zawiera jednak takiej jednostki redakcyjnej, a uregulowanie zawarte w § 2 uchwały wskazuje, że jej zapisy dotyczące spółek wodnych mają zastosowanie również do związków wałowych. Z kolei w § 6 ust. 1 odniesiono się wniosku, o którym mowa w § 6 ust. 1. Powyższe powoduje, że zapisy § 5 i § 6 uchwały są niejasne i nieczytelne.

Obecny na posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciel Powiatu Świeckiego zgodził się z zarzutami postawionymi w stosunku do badanej uchwały.

Uwzględniając powyższe ustalenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że omówione nieprawidłowości zawarte w uchwale nr XXXVIII/247/18 Rady Powiatu Świeckiego naruszają przepisy prawa w sposób rażący i należy je wyeliminować z obrotu prawnego. Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w tym rozporządzeniu. Zatem, zgodnie z § 6 załącznika do rozporządzenia przepisy uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że unieważnienie uchwały w części spowoduje brak jej czytelności i postanowiło unieważnić uchwałę w całości.

**Pouczenie:**

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Daniel Jurewicz