

Uchwała nr 69/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 25 października 2023 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr LXIV/385/2023 Rady Powiatu w Sandomierzu z dnia 27 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Sandomierskiego dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.) po zbadaniu w dniu 25 października 2023 roku uchwały nr LXIV/385/2023 Rady Powiatu w Sandomierzu z dnia 27 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Sandomierskiego dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania

stwierdza nieważność w części ww. uchwały, tj.:

- §7 ust. 2 pkt 11,
- §9 w zakresie słów „, , której wzór stanowi załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały”,
- §11

oraz w załączniku nr 3 pn. Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Powiatu Sandomierskiego zdania „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”

z powodu naruszenia art. 443 ust. 4 w związku z art. 443 ust. 2 oraz art. 441 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIV/385/2023 Rady Powiatu w Sandomierzu z dnia 27 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Sandomierskiego dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania przesłana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 5 października 2023 roku za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 25 października 2023 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium udział wziął Naczelnik Wydziału Środowiska, Leśnictwa i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym w Sandomierzu.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenia prawa, które stanowiły podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Sandomierzu określiła zasady udzielania przez Powiat w Sandomierzu pomocy finansowej spółkom wodnym w formie dotacji celowej oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W §7 badanej uchwały zapisano, że warunkiem ubiegania się przez spółkę wodną o przyznanie dotacji celowej jest złożenie pisemnego wniosku do Zarządu Powiatu w Sandomierzu, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Zawartość wniosku określono w §7 ust. 2, wskazując w pkt 11, iż do wniosku spółka wodna winna dołączyć oświadczenie, że nie działa w celu osiągnięcia zysku.

Na skutek tych postanowień doszło w ocenie Kolegium do nieprawidłowego uregulowania zasad udzielania dotacji dla spółek wodnych i tym samym do naruszenia przepisów wskazanych w sentencji niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 443 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne 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. Spółki wodne i związki wałowe w rozumieniu art. 441 ust. 1 ww. ustawy to niepubliczne formy organizacyjne, 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. Stosownie do treści art. 441 ust. 2 ww. ustawy 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 związku z powyższym z możliwości otrzymania pomocy finansowej w formie dotacji celowej korzystać mogą wszystkie spółki wodne, w tym również spółki wodne prowadzące działalność gospodarczą w celu osiągnięcia zysku. Dlatego w ocenie Kolegium Izby żądanie oświadczenia, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku w nieuprawniony sposób modyfikuje krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy finansowej w formie dotacji celowej z budżetu j.s.t. Treść §7 ust. 2 pkt 11 badanej uchwały pozostaje także w sprzeczności z §3 pkt 2 tej uchwały.

Należy też nadmienić, że brak jest podstaw do uwzględnienia w wykazie załączników do wniosku o przyznanie dotacji celowej dla spółki wodnej z budżetu Powiatu Sandomierskiego (załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały) „Oświadczenia, że spółka nie działa w celu osiągnięcia zysku”.

Ponadto w uchwale nr LXIV/385/2023 będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia zawarto zapisy:

- w §9 o treści: „Podstawą udzielenia spółce wodnej dotacji celowej, na realizację zadań określonych w §1, jest zawarcie umowy pomiędzy Powiatem Sandomierskim, a spółką wodną, której wzór stanowi załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały.”

- w §11 uchwały postanowiono, że „1. Spółka wodna zobowiązana jest umożliwić przeprowadzenie kontroli prawidłowości realizacji dotowanego zadania. Kontrola może być prowadzona w trakcie realizacji zadania, bądź po jego wykonaniu, do czasu zatwierdzenia rozliczenia udzielonej dotacji.

2. Spółka wodna zobowiązana jest udostępnić na każde żądanie Zarządu Powiatu w Sandomierzu lub co najmniej dwóch upoważnionych pracowników Starostwa Powiatowego w Sandomierzu, dokumentację finansową, organizacyjną bądź inną, niezbędną do wykonania kontroli prawidłowości wykonania zadania.

3. Zakres kontroli, o której mowa w ust. 1 obejmuje sprawdzenie:

1) wykonanie zadania zgodnie z umową,

2) prawidłowego udokumentowania zrealizowanego zadania,

- 3) przeznaczenia i wykorzystania dotacji otrzymanej z budżetu powiatu.
4. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządza się protokół, którego wzór stanowi załącznik Nr 4 do niniejszej uchwały.
5. Na podstawie protokołu kontroli, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, Zarządowi Powiatu w Sandomierzu, służy prawo do:
 - 1) wezwania spółki wodnej do natychmiastowego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,
 - 2) wstrzymania przekazywania środków oraz rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym,
 - 3) żądania zwrotu dotacji.”

W ocenie Kolegium Izby postanowienia §9 i §11 badanej uchwały naruszają art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym ustawodawca upoważnił organ stanowiący wyłącznie do określenia zasad udzielenia dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania.

Określając w §9 przedmiotowej uchwały wzór umowy dotacyjnej zgodny z załącznikiem nr 2 do tej uchwały Rada Powiatu w Sandomierzu wykroczyła poza uprawnienia wynikające z ww. przepisu. Zaciąganie w imieniu Powiatu Sandomierskiego zobowiązań i kształtowanie treści zawieranych umów (w tym umów na podstawie których udzielona jest z budżetu Powiatu dotacja celowa) należy zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Z kolei ramowe elementy treści umowy, na podstawie której udzielona jest dotacja celowa określone zostały w art. 250 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Poza uprawnieniami Rady Powiatu w Sandomierzu wynikającymi z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne znajdują się także wyżej wskazane regulacje zamieszczone w §11. W ocenie organu nadzoru kwestie kontroli realizacji zadania nie mieszczą się w zakresie pojęciowym „tryb rozliczania dotacji”. Kontrola, której tryb uregulowano w badanej uchwale, nie jest tożsama z pojęciem rozliczania dotacji. Kompetencją Rady Powiatu w Sandomierzu jest regulowanie zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji, a nie trybu i zakresu kontroli beneficjenta dotacji. Każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak to ma miejsce na przykład w sytuacji art. 36 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1400 ze zm.), w którym jednoznacznie ustawodawca przewidział możliwość kontrolowania beneficjenta dotacji przez organ dotujący.

Nadto w załączniku nr 3 pn. Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Powiatu Sandomierskiego wymagane jest złożenie oświadczenia o treści: „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”

Odnosząc się zatem do tej regulacji należy wskazać, że odpowiedzialność karną regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.). Postanowienia art. 233 § 1 tej ustawy stanowią o podleganiu karze za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu zeznania mającego służyć za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Mają one zastosowanie odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie (o czym stanowi art. 233 § 6 Kodeksu karnego), jednak tylko wówczas gdy przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przepisy ustawy Prawo wodne takiej możliwości nie przewidują, zatem brak jest podstaw do regulowania odpowiedzialności karnej w drodze uchwały. Tym samym przyjęty przez Radę Powiatu zapis wykracza poza zakres delegacyjny art. 443 ust. 4 ww. ustawy Prawo wodne.

Kolegium ponadto zauważa, że w §7 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu w Sandomierzu postanowiła iż: „1. Warunkiem ubiegania się przez spółkę wodną o przyznanie dotacji celowej jest złożenie pisemnego wniosku do Zarządu Powiatu w Sandomierzu, którego wzór stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej Uchwały.” Z kolei zgodnie z brzmieniem §7 ust. 2 pkt 9 „Wniosek, o którym mowa w ust. 1 powinien zawierać termin i miejsce realizacji”. Kolegium Izby zauważa, że

w przedmiotowym załączniku brak jest pozycji, w której należy zamieścić informację o terminie realizacji zadania.

Brak zgodności pomiędzy treścią postanowień ujętych w uchwale, a postanowieniami zawartymi w załącznikach do uchwały, narusza zasadę spójności aktu prawnego, zgodnie z którą regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego powinny być wzajemnie spójne, aby ich interpretacja nie budziła żadnych wątpliwości.

Podejmując badaną uchwałę Rada Powiatu w Sandomierzu powinna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, mając na uwadze §134 i §135 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 poz. 1526 ze zm.) – jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy mieć na uwadze, że istotna wadliwość aktu prawnego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Sądzącym dla doprowadzenia do stanu zgodności z prawem jest stwierdzenie nieważności wyłącznie części ww. uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka