

Uchwała nr 124/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 5 listopada 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VIII/37/24 Rady Gminy w Baćkowicach z dnia 15 października 2024 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji podmiotom wykonującym zadania z zakresu Prawa Wodnego, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania objętego dotacją

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, 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 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr VIII/37/24 Rady Gminy w Baćkowicach z dnia 15 października 2024 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji podmiotom wykonującym zadania z zakresu Prawa Wodnego, sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonania zadania objętego dotacją, z powodu naruszenia art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr VIII/37/24 Rady Gminy w Baćkowicach z dnia 15 października 2024 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji podmiotom wykonującym zadania z zakresu Prawa Wodnego, sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonania zadania objętego dotacją wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 18 października 2024 roku 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 5 listopada 2024 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 o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Baćkowice.

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

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Baćkowicach określiła tryb postępowania o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji podmiotom wykonującym zadania z zakresu Prawo wodne, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonania zadania objętego dotacją.

W § 1 badanej uchwały wskazała podmioty mogące ubiegać się o udzielenie dotacji, zaś w § 3 Rada określiła wzór wniosku, termin i miejsce jego złożenia oraz dokumenty, które należy dołączyć do wniosku. Natomiast Rada Gminy w Baćkowicach w przedmiotowej uchwale nie określiła kwoty przyznania tej dotacji, co w ocenie Kolegium stanowi naruszenie art. 443 ust. 4 ustawy prawo wodne.

Zgodnie z brzmieniem art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, 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.

Kolegium Izby wskazuje, iż przez pojęcie zasady udzielania dotacji rozumieć należy normy prawne określające sposób ustalania wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja ma być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja ma być udzielona. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 26 lutego 2020 r sygn.. akt I SA/Gd 6/20 wskazał cyt: "delegacja ustawowa zawarta w art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne nakazując organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego określenie zasad udzielania dotacji obejmuje nakaz takiego określenia sposobu wyliczenia dotacji, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką kwotę się ubiega. Może to nastąpić np. poprzez określenie procenta poniesionych wydatków lub określoną kwotę (...)". WSA w Gdańsku stwierdził również, że norma prawna określając sposób ustalenia wysokości dotacji musi czynić to w sposób kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały, a organ stanowiący realizując normę kompetencyjną wyrażoną w tym przepisie nie może scedować uprawnienia do określenia kwoty dotacji na organ wykonawczy.

Z treści § 3 ust. 9 badanej uchwały wynika, że „Decyzję o przyznaniu pomocy finansowej podejmuje Wójt Gminy Baćkowice mając na względzie w szczególności wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań w budżecie Gminy Baćkowice oraz ocenę możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę”, co jednoznacznie wskazuje, że w przedmiotowej uchwale nie został uregulowany sposób ustalania wysokości dotacji.

W badanej uchwale organ stanowiący dysponując kompetencją do określania zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych powinien określić sposób wyliczenia dotacji tak - 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 , Lex nr 2030952) i nie może scedować tej kompetencji na organ wykonawczy.

Postanowienia § 3 ust. 9 niniejszej uchwały w jednoznaczny sposób wskazują na to, że organ stanowiący naruszył w istotny sposób przepisy art. 443 ust. 4 powołanej wyżej ustawy Prawo wodne.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły,

literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby wynikało z niego - kto i w jakich okolicznościach oraz jak - powinien się zachować aby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Mając powyższe na względzie Kolegium wskazuje, że nie określenie przez Radę Gminy w Baćkowicach wielkości uzyskania z budżetu gminy dotacji w sposób rażąco narusza przepis art. 443 ust. 4 ustawy prawo wodne, skutkując koniecznością orzeczenia nieważności danego aktu w całości.

Ponadto Kolegium wskazuje na zapisy § 3 ust. 6 pkt 3 przedmiotowej uchwały cyt. "Oświadczenie, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku". Treść tego oświadczenia wskazana została również w załączniku nr 1a, jako załącznik wymieniony w pkt 3 do przedmiotowego wniosku pn. „Wniosek o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji Spółce Wodnej...” oraz w załączniku nr 2a jako załącznik wymieniony w pkt 3 załącznika pn " Wniosek o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji Spółce Wodnej...".

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 przeznaczony jest wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej. W związku z powyższym z możliwości otrzymania pomocy finansowej w formie dotacji celowej korzystać mogą wszystkie spółki wodne. 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., wyznaczony przepisem art. 443 ust. 2 Prawo wodne.

Z kolei Rada Gminy w Baćkowicach w § 7 badanej uchwały postanowiła, że „1. Wójt Gminy Baćkowice bądź osoba przez niego upoważniona może dokonać kontroli realizacji zadania na które udzielono pomocy finansowej do czasu rozliczenia dotacji.

2. Spółka wodna zobowiązana jest udostępnić na każde żądanie Wójta Gminy Baćkowice, bądź osoby przez niego upoważnione, wszelką dokumentację niezbędną do dokonania kontroli prawidłowości wykonania zadania.

3. Zakres kontroli obejmuje:

- 1) wykonanie zadania zgodnie z umową,
- 2) udokumentowanie realizowanego zadania,
- 3) przeznaczenie i wykorzystanie dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Baćkowice.

4. Z czynności kontrolnych sporządza się protokół.

5. Na podstawie protokołu kontroli, w przypadku stwierdzenia niezgodności realizacji zadania z warunkami umowy, Wójt Gminy Baćkowice ma prawo do:

- 1) wezwania spółki wodnej do natychmiastowego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,
- 2) wstrzymania przekazywania środków oraz rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia §7 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, nie dał natomiast dla rady gminy normy kompetencyjnej do regulowania w aktach prawa miejscowego zakresu kontroli realizacji zadania, na które udzielono pomocy finansowej w formie dotacji celowej.

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 Gminy 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. Dlatego też w tytule uchwały nieprawidłowo zawarto zapis „oraz sposobu kontroli wykonania zadania objętego dotacją”, pomimo iż w podstawie prawnej wskazano na przepisy art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2024 r poz. 1530 ze zm.).

Kolegium Izby zwraca uwagę na zapisy § 5 ust. 3 uchwały nr VIII/37/24 cyt.: „Rozliczenie wykorzystania dotacji, o których mowa w uchwale, Wójt Gminy Baćkowice przedstawia Radzie Gminy Baćkowice w informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, oraz w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Baćkowice”. Powyższe zapisy wykraczają poza kompetencję ustawodawcy organu stanowiącego wynikająca z art. 443 ust. 4 ustawy prawo wodne. Nadmienić należy, iż w art. 34 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy o finansach publicznych ustawodawca określił formę jawności gospodarowania środkami publicznymi, która jest realizowana przez podanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie zaznaczyć należy na niedoprecyzowanie zapisów wskazanych w uchwale w § 3 ust. 1, gdzie Rada Gminy wskazała, że „Wójt Gminy Baćkowice podaje do publicznej wiadomości informację o możliwości uzyskania dotacji, o której mowa w § 1 poprzez jej umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Baćkowice oraz przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w urzędzie Gminy Baćkowice”, jest to ogólne odesłanie do całego § 1, który to paragraf w ust. 1 wskazuje podmioty, zaś w ust. 2 określono na co może być udzielona dotacja. Podobnie w § 3 ust. 2 gdzie zapisano iż " Dotację na realizację zadań, o których mowa w § 1 (...)" też wskazano na ogólną treść § 1, który zawiera odesłanie zarówno do podmiotów mogących uzyskać dotacje (ust. 1), jak również na co może być przyznana dotacja (ust. 2). Kolegium Izby zwraca uwagę na konieczność przestrzegania w uchwałach stanowiących prawo miejscowe podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad jasności i precyzyjności treści norm stanowionego prawa.

Biorąc pod uwagę, fakt, że Rada Gminy w badanej uchwale nie określiła wielkości przyznanej dotacji należało orzec jak w sentencji

Pouczenie

Od niniejszej chwały 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