

Uchwała Nr 25.507.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 20 listopada 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr VII/45/2024 Rady Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji celowej i sposobu jej rozliczania spółkom wodnym działającym na terenie Powiatu Ostrowskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) oraz 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 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr VII/45/2024 Rady Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji celowej i sposobu jej rozliczania spółkom wodnym działającym na terenie Powiatu Ostrowskiego, z powodu istotnego naruszenia art. 443 ust. 4 oraz art. 538 ust. 4 w związku z art. 329 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.), § 6 w związku 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), a także art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Powiatowi Ostrowskiemu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 4 listopada 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr VII/45/2024 Rady Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji celowej i sposobu jej rozliczania spółkom wodnym działającym na terenie Powiatu Ostrowskiego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 2 badanej uchwały Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej postanowiła, cyt. „Spółki wodne mogą ubiegać się o przyznanie z budżetu Powiatu Ostrowskiego dotacji przeznaczonej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji – w wysokości do 80 % wartości brutto kosztów realizacji zadania, jednakże nie więcej niż 12 000,00 zł (słownie: dwanaście tysięcy złotych 00/100).”.

W ocenie Kolegium Izby niniejszym zapisem Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej nie określiła, w jakiej wysokości dotacja może być udzielona. Organ stanowiący, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinien w uchwale jednoznacznie określić kwotę dotacji, tak by beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (tak: wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2024 r. I GSK 1262/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 r. I SA/Sz 52/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I Sa/Gd 6/20). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości

przedmiotowej dotacji może nastąpić, np. przez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków.

Zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale powoduje, że podjęcie decyzji w zakresie ustalenia kwoty dotacji zostało przeniesione z organu stanowiącego na organ wykonawczy, co pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym 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.

W § 5 badanej uchwały ustalono, cyt. „Decyzję o przyznaniu dotacji Zarząd Powiatu podejmuje w drodze uchwały uwzględniając w szczególności:

- 1) znaczenie zadań dla gospodarki wodnej,
- 2) wysokość środków przeznaczonych w budżecie na dotacje dla spółek wodnych.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis, cyt. „w szczególności” może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w określonym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Badana uchwała – podjęta na podstawie art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne - stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie luzu interpretacyjnego, a używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r. I SA/Łd 502/23).

W § 8 badanej uchwały Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej postanowiła, cyt. „1. Zarząd Powiatu zobowiązany jest do sprawowania nadzoru i oceny realizacji umów oraz egzekwowania zwrotu każdej dotacji przekazanej z budżetu powiatu, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

2. Nadzór nad wykonaniem umowy prowadzi się w sposób określony w umowie, w szczególności w zakresie:

- 1) kontroli zgodności wykonania zadania, wg zawartej umowy,
- 2) gospodarowania przyznaną dotacją i właściwym jej wykorzystaniem oraz rozliczeniem,
- 3) prowadzenia dokumentacji umożliwiającej ustalenie kosztów realizowanych zadań.”.

Dalej w § 11 badanej uchwały Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej postanowiła, cyt. „Zarząd Powiatu przedstawia Radzie Powiatu w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu, informację o udzielonych spółkom wodnym dotacjach obejmującą:

- 1) wykaz spółek wodnych, którym przyznano dotacje wraz z ich wysokością,
- 2) wykaz spółek wodnych, którym nie przyznano dotacji wraz z przyczynami odmowy jej przyznania.”.

Treść powyższych zapisów, zdaniem Kolegium Izby, wykracza poza delegację ustawową określoną w - przytoczonym powyżej - art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wskazuje, iż stosownie do art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy zawarcie umowy, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do faktycznego kreowania elementów umowy ani konkretnych jej postanowień. To organ wykonawczy, w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych, podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze, iż zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która zawiera w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Tym samym w ocenie Kolegium Izby w badanej uchwale Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej nie powinna wskazywać, jakiego rodzaju uregulowania organ wykonawczy powinien uwzględnić w zawieranej z beneficjentem dotacji umowie.

W § 10 badanej uchwały zamieszczono zapis, cyt. „Wyboru wykonawcy robót dokonuje spółka wodna z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).”. Kolegium Izby zauważa, że akt prawa miejscowego nie może nakładać na adresatów tego aktu obowiązku stosowania przepisów wynikających z aktów wyższego rzędu, w tym przypadku ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Zakres podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych wynika bowiem z tej ustawy, zaś postanowienia o charakterze informacyjnym, mogą być zawarte w umowie o przyznanej dotacji. Zamieszczenie w badanej uchwale zobowiązania beneficjenta dotacji do stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, nie mieści się w zakresie kompetencji organu stanowiącego określonego w art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały Rada Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej ustaliła - jako element wniosku o przyznanie dotacji - datę wpisu i numer w katastrze wodnym.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z przepisami art. 538 ust. 4 w związku z art. 329 ust. 1 ustawy Prawo wodne, z dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. z dniem 1 stycznia 2018 r., dotychczasowy kataster wodny, prowadzony na podstawie uchylonej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.), stał się systemem informacyjnym gospodarowania wodami („SIGW”), prowadzonym w systemie teleinformatycznym. Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że wyżej wymieniony zapis odnoszący się do katastru wodnego jest nieaktualny. Dodatkowo Kolegium Izby informuje, że w systemie informacyjnym gospodarowania wodami („SIGW”) gromadzi się m.in. informacje na temat spółek wodnych (art. 329 ust. 2 pkt 18 ustawy Prawo wodne).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Brak określenia w sposób jednoznaczny wysokości udzielanej dotacji (co jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i która to kompetencja nie może być scedowana na organ wykonawczy tej jednostki), sprawia, że koniecznym jest wyeliminowanie badanej uchwały z obrotu prawnego. Niewypełnienie delegacji ustawowej prowadzi bowiem do orzeczenia nieważności uchwały w całości.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski