



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 maja 2023 r.

Poz. 5396

UCHWAŁA NR 13/745/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 9 maja 2023 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 2023 r. poz. 40, z późn.zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXXVIII/815/2023 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Rogoźno spółkom wodnym, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadań, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska w Rogoźnie, powołując się na art. 18 ust 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 443 ust. 2-6 ustawy Prawo wodne, podjęła uchwałę Nr LXXVIII/815/2023, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 17 kwietnia 2023 r., opatrzoną tytułem „w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Rogoźno spółkom wodnym, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadań.”.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 9 maja 2023 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.

Powołując się na dyspozycję wynikającą z ww. przepisu prawa, Rada Miejska w Rogoźnie podjęła badaną uchwałę.

W § 1 ust. 1 Rada postanowiła, że: „Spółki wodne otrzymują coroczną dotację w wysokości określonej w budżecie Gminy Rogoźno z przeznaczeniem na realizację robót ze składek

członkowskich na bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnych – w wysokości nie mniej niż 15% wartości wykonanych robót.”.

Powyższe uregulowanie w sposób istotny narusza przywołany powyżej przepis art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa m.in. zasady i tryb udzielania dotacji celowej. "Zasady" - to normy wskazujące sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana oraz rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Z kolei tryb to procedura, sposób przekazania środków.

Przyjęta w uchwale Rady Miejskiej w Rogoźnie regulacja, zgodnie z którą dotacja celowa może być udzielana „w wysokości nie mniej niż 15% wartości wykonanych robót” wskazuje jedynie dolną granicę wielkości dotacji. Pozostawia to swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w górę, zależnie od udziału procentowego wartości wykonanych robót. 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 dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Sz 52/12).

Mając powyższe na uwadze, Rada Miejska w Rogoźnie winna w sposób jednoznaczny określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną, np. wskazać konkretnie procent poniesionych kosztów przez spółkę lub zakreślić wartość kwotową dotacji.

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 dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż wadliwość treści przepisu § 1 ust. 1 badanej uchwały uzasadnia wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

Ponadto analiza treści uchwały wykazała następujące nieprawidłowości.

W § 6 ust. 2 Rada Miejska w Rogoźnie zawarła postanowienia o treści: „Umowa powinna określać w szczególności: a. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin wykonania zadania; b. wysokość dotacji i tryb płatności; c. termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 30 listopada danego roku budżetowego; d. tryb kontroli wykonywania zadania; e. termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji ; f. termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.”.

W ocenie Kolegium Izby, zakres regulacji zamieszczonych w § 6 ust. 2 nie znajduje umocowania w przepisach ustawy Prawo wodne, gdyż zawarte w nim postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w przepisach art. 250 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.). Przywołane przepisy stanowią, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych,

w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

1. wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane 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 ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Kolegium Izby wskazuje, że na mocy postanowień § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W myśl postanowienia § 115 rozporządzenia w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz nie powtarza się zapisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, co zostało określone w § 118 tego rozporządzenia. Skoro organ stanowiący nie ma uprawnień do powtarzania przepisów ustawowych, to tym bardziej nie może ich modyfikować.

Zatem postanowienia § 6 ust. 2 badanej uchwały naruszają przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych, gdyż wprowadzają dodatkowe elementy do treści umowy. Przepisy art. 250 ustawy o finansach publicznych nie uprawniają organu stanowiącego do doprecyzowania treści przedmiotowej umowy, natomiast zobowiązują organ wykonawczy gminy, w przypadku udzielenia dotacji, do zawarcia umowy, która będzie regulowała co najmniej kwestie w nim określone.

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustaw.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada postanowiła iż: „*Spółki wodne zainteresowane przyznaniem dotacji zobowiązane są do złożenia pisemnego wniosku według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.*”.

Z kolei zgodnie z brzmieniem § 3 ust. 4 „*Do wniosku, o którym mowa w ust. 1 należy dołączyć przedmiar lub zestawienie robót wraz z określeniem ich wartości.*”. Natomiast w przywołanym załączniku Nr 1 Rada zamieściła postanowienie w brzmieniu: „*Wykaz załączników do wniosku: Zestawienie robót wraz z określeniem ich wartości*”.

Kolegium Izby podnosi, że brak zgodności pomiędzy treścią postanowień zawartych 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.

W załączniku Nr 1 oraz w załączniku Nr 2 pn. „Sprawozdanie z realizacji zadania”, w części określającej dane wnioskodawcy zawarto wymóg podania daty i numeru wpisu do katastru wodnego.

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

1. 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 (art. 538 ust. 4);

2. System informacyjny gospodarowania wodami jest prowadzony w systemie teleinformatycznym (art. 329 ust. 1);

3. 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);

4. 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 (art. 331 ust. 1 pkt 10).

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

W tytule badanej uchwały zawarto zapis wskazujący, iż stanowi ona m.in. o sposobie „kontroli wykonania zadań”. Natomiast w treści uchwały nie zamieszczono postanowień dotyczących kontroli, co jest zgodne z dyspozycją art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym organ stanowiący jest upoważniony jedynie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przywołany przepis nie daje podstawy do regulowania zagadnień dotyczących przeprowadzania kontroli. Pamiętać należy, że: *„Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”* (tak: wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

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.