

Uchwała Nr 10.166.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIX/289/22 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 14 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia trybu, zasad udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Szydłowiec dla Rejonowego Związku Spółek Wodnych w Szydłowcu realizujących zadania w zakresie wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń wodnych.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXIX/289/22 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 14 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia trybu, zasad udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Szydłowiec dla Rejonowego Związku Spółek Wodnych w Szydłowcu realizujących zadania w zakresie wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń wodnych, z powodu istotnego naruszenia art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) oraz § 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).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Szydłowiec 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 23 marca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXXIX/289/22 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 14 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia trybu, zasad udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Szydłowiec dla Rejonowego Związku Spółek Wodnych w Szydłowcu realizujących zadania w zakresie wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń wodnych.

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 załączniku nr 1 do badanej uchwały określony został Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Szydłowiec dla spółek wodnych działających na terenie Gminy Szydłowiec, realizujących zadania w zakresie wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń wodnych oraz na dofinansowanie realizacji inwestycji, zwany dalej Regulaminem.

W § 1 przedmiotowej uchwały jak również w § 1 ust. 1 Regulaminu, Rada Miejska w Szydłowcu określiła zasady udzielania z budżetu Gminy Szydłowiec pomocy finansowej w formie dotacji celowej Rejonowemu Związkowi Spółek Wodnych w Szydłowcu, realizujących zadania w zakresie wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń wodnych. Ponadto w § 1 ust. 2 pkt 1 Regulaminu wskazano, że ilekroć jest w nim mowa o wnioskodawcy rozumie się przez to Rejonowy

Związek Spółek Wodnych w Szydłowcu. Zgodnie z art. 443 ust. 2 ustawy- Prawo wodne, z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji mogą korzystać wszystkie spółki wodne. Zdaniem Kolegium Izby, zawężenie kręgu podmiotów wynikające z uchwały, oznacza naruszenie art. 443 ust. 4 ustawy- Prawo wodne, który zawiera delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Organ stanowiący nie ma podstaw prawnych do zawężania grupy podmiotów, którym należy przyznać dotacje. Ponadto Rada Miejska w Szydłowcu, uchwalając zapisy w § 1 badanej uchwały oraz w § 1 ust. 1 Regulaminu, naruszyła jedną z głównych zasad obowiązujących w sektorze finansów publicznych, a mianowicie zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, czym naruszyła w sposób istotny art. 43 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W § 2 ust. 2 Regulaminu postanowiono cyt. „Łączna kwota środków przeznaczonych na pomoc finansową o której mowa w ust. 1 jest określona w budżecie Gminy na dany rok i uzależniona będzie od możliwości finansowych Gminy”. Z powyższych zapisów nie wynika, w jakiej wysokości dotacja zostanie 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 (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.

W § 3 ust. 8 Regulaminu postanowiono, cyt. „Wnioski podlegają ocenie pod względem formalnym i merytorycznym przez Burmistrza Szydłowca”. Formułując ww. zapisy, Rada Miejska w Szydłowcu ograniczyła się jedynie do wskazania organu właściwego do załatwienia danej sprawy, natomiast zgodnie z dyspozycją art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne, organ stanowiący, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, winien określić również zasady postępowania w sprawie udzielania dotacji. Zgodnie z prezentowanym w doktrynie stanowiskiem, pod pojęciem "zasady udzielania dotacji celowej" należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona (A. Dziedzic, Naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 8 ustawy, „Finanse Publiczne” 2012/7, s. 20–21, a także Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski, Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2016/10/64-71). W kwestii definiowania ww. pojęcia przytoczyć można również wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1673/15, w którym Sąd wskazał, cyt. „Ustawowe określenia zasady ustalania i rozliczania dotacji oznacza wszak wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te - interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych (...) obejmują zatem takie reguły postępowania jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana (...)”.

Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska w Szydłowcu nie określiła zasad, w oparciu o które organ wykonawczy podejmowałby decyzję o udzielaniu dotacji, a tym samym nie wypełniła ustawowej delegacji wynikającej z art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne. Rada Miejska w Szydłowcu, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna w uchwale jednoznacznie określić, na podstawie jakich zasad organ wykonawczy ma podjąć decyzję o przyznaniu dotacji. Organ uchwałodawczy, poprzez brak wskazania odpowiednich przesłanek, de facto ceduje swoje kompetencje

w tym zakresie na organ wykonawczy, pozostawiając mu swobodę w podjęciu arbitralnej decyzji o przyznaniu środków, która - wobec braku określonych kryteriów – nie będzie oparta na obiektywnych, możliwych do zweryfikowania przesłankach. Powyższe – w ocenie Kolegium Izby - w sposób istotny narusza art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne.

W § 3 ust. 9 Regulaminu Rada Miejska w Szydłowcu postanowiła, cyt. „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Burmistrz Szydłowca może wezwać Wnioskodawcę do ich usunięcia w czasie 14 dni od dnia złożenia wniosku”. Ponadto, w § 5 ust. 2 pkt 1 Regulaminu zawarto zapis, cyt. „sprawozdanie powinno zawierać: kopie faktur, rachunków (...) wraz z odpowiednim opisem”. Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Miejska w Szydłowcu nie ustaliła jakich, cyt. „innych wad” może dotyczyć składany wniosek ani nie wskazała, na czym ma polegać cyt. „odpowiedni opis” na dokumentach potwierdzających poniesione koszty. Poprzez zawarcie niedookreślonych pojęć, organ stanowiący pozostawił pewien luz decyzyjny (dowolność) po stronie organu wykonawczego, jednocześnie cedując swoją wyłączną kompetencję -w zakresie ustalania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji - na organ wykonawczy.

Niejasne uregulowania znalazły się również w § 3 ust. 4 i ust. 5 Regulaminu. Rada Miejska w Szydłowcu postanowiła w nich, że wnioski o udzielenie dotacji można składać po wejściu w życie niniejszej uchwały oraz że dopuszcza się przyznanie dotacji celowej w ciągu roku budżetowego.

Uregulowania te w sposób nieprecyzyjny określają termin składania wniosków. Kolegium Izby wskazuje, iż termin do złożenia wniosku jest elementem trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, do którego odnosi się art. 443 ust. 4 ustawy – Prawo wodne. W ocenie Kolegium Izby termin ten winien być wyraźnie i jednoznacznie określony w uchwale przez organ stanowiący. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony art. 443 ust. 4 przywołanej ustawy. 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. Używanie zwrotów niedookreślonych jest zatem niedopuszczalne. W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6.06.1995 r., SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26.02.2020 r., I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9.12.2020 r., IV SA/Po 1248/20).

Następnie, w § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu postanowiono, cyt. „Warunkiem udzielenia dotacji jest uzyskanie przez spółkę wodną stosownych pozwoleń lub zgłoszeń na wykonanie robót (jeśli takie wynikają z przepisów)”.

W ocenie Kolegium Izby wprowadzone warunkowanie udzielenia dotacji jest nieuprawnione. Co prawda dotacje określone w art. 443 ust. 3 ustawy - Prawo wodne są fakultatywne, ale jeśli gmina zdecyduje się na udzielenie takiej dotacji, to nie może jej w żaden sposób warunkować. Powyższe wykracza delegacją art. 443 ust. 4 ustawy- Prawo wodne, który nie obejmuje swoim zakresem dodatkowego warunkowania.

Zgodnie z § 2 ust. 4 Regulaminu, udzielanie dotacji dla spółek wodnych prowadzących działalność gospodarczą stanowi pomoc de minimis zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.U. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9 ze zm.). W związku z powyższym procedura podejmowania uchwały w sprawie takich dotacji musi uwzględnić wymogi zawarte w przepisach ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z art. 7 ust. 3 te same ustawy, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Jak ustalono, projekt badanej uchwały nie został zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że uchwała

została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto w § 3 ust. 2 pkt 1 i ust. 6 pkt 2 Regulaminu Rada Miejska w Szydłowcu określiła, że spółki wodne ubiegające się o dotację zobowiązane są do złożenia wniosku zawierającego m.in. datę i numer wpisu do katastru wodnego oraz że do wniosku należy dołączyć potwierdzony za zgodność z oryginałem dokument potwierdzający datę i numer wpisu w katastrze wodnym spółki wodnej. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z przepisami art. 538 ust. 4 w związku z art. 329 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. 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 przywołane w § 3 ust. 2 pkt 1 i ust. 6 pkt 2 Regulaminu badanej uchwały, zapisy o katastrze wodnym są nieaktualne. 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 uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielowiec
LB-2106