



Uchwała Nr 243/XX/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 19 sierpnia 2021 r.

w sprawie uchwały Nr XXVII/243/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Brenna, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwala**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały nr XXVII/243/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Brenna, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania z powodu istotnego naruszenia art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.) oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), polegającego na:

- scedowaniu na rzecz organu wykonawczego gminy części uprawnień do uregulowania zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji poprzez upoważnienie Wójta Gminy do określenia wysokości kwoty dotacji oraz terminu składania wniosków o dotację,
- nieuprawnionym uregulowaniu sposobu kontroli wykonywania zadania oraz zasad zwrotu dotacji, czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXVII/243/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Brenna, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 30 lipca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2021 r. uchwałą Nr 234/XIX/2021 wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Gminy Brenna. Badanie nadzorcze tego aktu przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 sierpnia 2021 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.). W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele organów Gminy Brenna, natomiast złożyli wyjaśnienia zawarte w piśmie Nr BR.0711.2.8.2021 z dnia 16 sierpnia 2021 r.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 19 lipca 2021 r. Rada Gminy Brenna podjęła uchwałę nr XXVII/243/21 w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Brenna, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), art. 433 ust. 2-4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.) oraz art. 250, 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 305). Projekt uchwały został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którzy odnieśli się do niego w pisemnych odpowiedziach. Prezes UOKiK-u w piśmie

z dnia 10 maja 2021 r. zgłosił stosowne uwagi do projektu, natomiast Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z dnia 9 kwietnia 2021 r. poinformował, że przewidziana w projekcie pomoc nie stanowi pomocy publicznej i w związku z tym należy usunąć z tego dokumentu stosowne zapisy dotyczące tego rodzaju pomocy.

W treści podjętej uchwały zawarto następujące zapisy dotyczące udzielania dotacji dla spółek wodnych:

W § 1 uchwały określono, że spółka wodna może uzyskać z budżetu Gminy Brenna pomoc finansową na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz dofinansowanie inwestycji w tym zakresie na terenie gminy Brenna. Pomoc finansowa udzielana jest spółkom wodnym w formie dotacji celowej i pochodzi z budżetu Gminy Brenna, a jej wysokość nie może przekroczyć 95% kosztów realizacji zadania oraz łączna kwota środków przeznaczonych na pomoc finansową jest określana w budżecie gminy na dany rok. W przypadku ubiegania się o pomoc finansową przez spółki wodne prowadzące działalność gospodarczą, udzielenie dotacji będzie stanowić pomoc de minimis w rozumieniu Rozporządzenia 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. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r.).

W § 2 uchwały uregulowano tryb składania wniosków o udzielenie pomocy finansowej przez spółki wodne, określając kompetencje Wójta Gminy do informowania o możliwości składania wniosku poprzez podanie stosownej informacji do publicznej wiadomości przez umieszczenie jej w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Brenna oraz przez wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Brenna. Równocześnie upoważniono Wójta Gminy do wskazania wysokości kwoty przeznaczonej w budżecie Gminy Brenna na pomoc finansową dla spółek wodnych na realizację zadań określonych w danym roku oraz do określenia terminu składania wniosków. Elementy składowe przedmiotowego wniosku o udzielenie dotacji określono w § 3 uchwały.

W § 4 i § 5 uchwały upoważniono Wójta Gminy do podjęcia decyzji o przyznaniu pomocy finansowej dla spółki wodnej po uzyskaniu opinii Komisji Rozwoju i Finansów Rady Gminy Brenna, mając na względzie wysokość środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy, ocenę możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę oraz do pisemnego zawiadania wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku, z jednoczesnym wezwaniem go do zawarcia stosownej umowy w wyznaczonym terminie, która stanowić będzie warunek udzielenia dotacji.

Sposób rozliczenia udzielonej dotacji wskazano w § 6 uchwały, w którym wymieniono elementy sprawozdania, wykaz dokumentów wymaganych do rozliczenia oraz określono termin do złożenia rozliczenia.

W § 7 uchwały uregulowano tryb przeprowadzania kontroli realizacji zadania oraz wskazano zakres takiej kontroli oraz środki prawne mogące mieć zastosowanie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w związku z realizacją dotowanego zadania, takie jak: wezwanie spółki do natychmiastowego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, wstrzymanie przekazywania dotacji, rozwiązanie umowy ze skutkiem natychmiastowym oraz żądanie zwrotu dotacji.

Zgodnie z regulacją zawartą w § 8 wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Brenna, natomiast w § 9 i 10 postanowiono, że uchwała obowiązywać będzie do dnia 31 grudnia 2023 r. i wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Na podstawie art. 443 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.) 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. Pomoc ta polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W art. 443 ust. 4 Prawa wodnego zawarto upoważnienie ustawowe dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określania, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Dokonując ceny legalności badanej uchwały Rady Gminy Brenna Kolegium Izby uwzględniło na wstępie materialnoprawne przesłanki stanowienia aktów prawa miejscowego wynikające przede wszystkim z zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z brzmienia tego przepisu wynika jednoznacznie, że w ustawie każdorazowo musi być zawarte stosowne upoważnienie dla właściwego organu (lokalnego prawodawcy), czyli tzw. delegacja, na podstawie której może być

ustanowiony akt prawa miejscowego. Upoważnienie takie szczegółowo określa organ właściwy do wydania stosownego aktu i materię, która może stanowić przedmiot regulacji. Jak zauważył m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 22 lipca 2011 r. (sygn. akt: II OSK 738/11) uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy musi uwzględnić, że ten akt winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych. Ponadto należy podkreślić, że organ ustanawiający akt prawa miejscowego obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę i w swoich działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną w odrębnych, powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Istotne jest również to, na co wskazał wyraźnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 grudnia 2009 r. (sygn. akt: II SA/Wr 401/09), że "rada gminy, stanowiąc przepisy prawa miejscowego, nie może przytaczać *in extenso* unormowań aktów prawnych wyższego rzędu, w ten sposób, ażeby powstawało wrażenie, że to właśnie rada gminy podjęła przytaczane rozstrzygnięcie normatywne". Z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz poglądów prezentowanych w literaturze wynika również wyraźnie, że istotną cechą takich aktów jest również tzw. zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych, tj. zakaz przenoszenia (cedowania) kompetencji upoważnionego urzędowo organu na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego.

Z normy kompetencyjnej zawartej w art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne wynika jednoznacznie, że przedmiotem regulacji organu stanowiącego winno być określenie wyłącznie następujących kwestii związanych z przyznawaniem spółkom wodnym pomocy finansowej:

- zasad udzielania dotacji celowej,
- trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji,
- sposobu rozliczania udzielonej dotacji.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło, że w podjętej uchwale Rada Gminy Brenna nie dokonała wyczerpującego ustanowienia zasad udzielania takiej dotacji oraz trybu postępowania w sprawie ich udzielania, albowiem scedowała na rzecz organu wykonawczego gminy – Wójta Gminy Brenna – część swoich uprawnień. Dotyczy to przede wszystkim braku precyzyjnej regulacji odnoszącej się do sposobu ustalenia wysokości kwoty dotacji, o jaką mogą ubiegać się przyszli beneficjenci, tj. spółki wodne. W § 1 ust. 3 uchwały wskazano jedynie, że udzielona pomoc

finansowa nie może przekroczyć 95% kosztów realizacji zadania. Ponadto w § 1 ust. 4 zawarto informację, że łączna kwota środków przeznaczonych na pomoc finansową jest określana w uchwale budżetowej na dany rok. Określenie konkretnej kwoty pomocy finansowej (dotacji celowej) zostało scedowane w § 4 ust. 1 uchwały na rzecz Wójta Gminy, który ma podjąć decyzję o przyznaniu pomocy finansowej, po uzyskaniu opinii Komisji Rozwoju i Finansów Rady Gminy. Przy określaniu wysokości kwoty dotacji Wójt winien uwzględnić wysokość środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy oraz dokonać oceny „możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę”.

W ocenie Kolegium tak skonstruowane zapisy dotyczące określenia zasad udzielania dotacji są nieprecyzyjne i nieostre. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując wyraźnym upoważnieniem ustawowym, powinien jednoznacznie wskazać w uchwale zasady, według których zostanie wyliczona wysokość dotacji, w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości o jaką wielkość dotacji może się ubiegać. Rada gminy nie może scedować tej kompetencji na rzecz organu wykonawczego. W uchwale Rady Gminy Brenna podano jedynie maksymalną wysokość ewentualnej pomocy (nie może przekroczyć 95% kosztów realizacji zadania), odesłano do łącznej kwoty środków przeznaczonych na pomoc finansową określoną w budżecie gminy oraz upoważniono organ wykonawczy do dokonania niesprecyzowanej bliżej oceny „możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę”. Powyższe pozostawia daleko idącą dowolność organowi wykonawczemu w zakresie ustalania wysokości dotacji przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby regulacja dotycząca określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji jest nieprecyzyjna i niepełna, gdyż nie wskazano wyraźnie terminu składania wniosków o dotację, cedując w § 2 uchwały decyzję w tym zakresie na rzecz Wójta Gminy, który o terminie składania wniosków ma informować w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń. Wyraźnie wskazane terminy składania wniosków o pomoc finansową są z pewnością istotnymi elementami, które powinny zapewnić odpowiednio przejrzysty i transparentny sposób regulacji materii będącej treścią aktu prawa miejscowego, jako aktu generalnego, regulującego pewien sposób zachowania się adresatów tego aktu w sytuacjach powtarzalnych, gdyż zgodnie z § 9 tego aktu - uchwała ma obowiązywać do dnia 31 grudnia 2023 r.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło ponadto, że Rada Gminy Brenna w § 7 uchwały objęła regulacją sposób kontroli wykonywania zadania oraz zasady zwrotu dotacji. Takim działaniem naruszono wyraźnie zakres delegacji ustawowej zawarty w art. 443 ust. 4 Prawa wodnego, w którym ustawodawca upoważnił organ stanowiący wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Przytoczony w złożonych wyjaśnieniach przez reprezentantów organów tej jednostki (zawartych w piśmie Nr BR.0711.2.8.2021 z dnia 16 sierpnia 2021 r.) pogląd, że przepisem upoważniającym Radę Gminy Brenna do objęcia w ramach przedmiotowego aktu problematyki sposobu kontroli realizowanego zadania jest art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) jest niezasadny. Przywołany art. 221 ww. ustawy dotyczy możliwości otrzymywania przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku dotacji celowych na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. W ust. 4 tegoż art. zawarto upoważnienie do określenia przez organ stanowiący trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.), sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli, wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. W badanej uchwale podstawę jej podjęcia stanowi art. 443 ust. 4 Prawa wodnego, który należy interpretować jako *lex specialis*, formułujący w sposób bezpośredni możliwość korzystania przez spółki wodne z pomocy finansowej, udzielanej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Nie jest to natomiast pomoc związana ze zleceniem przez gminę swoich zadań na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, o czym stanowi art. 221 ustawy finansach publicznych. Wskazany przepis art. 443 ust. 4 Prawa wodnego wyraźnie określa zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego, nie obejmując nim sposobu kontroli wykonywania zadania.

Kolegium stwierdziło ponadto, że w § 7 ust. 7 uchwały zawarto upoważnienie dla Wójta Gminy do prawa żądania zwrotu dotacji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli. Zapis ten stoi w sprzeczności z art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), który w sposób kompletny i systemowy reguluje m.in. zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący. W związku z powyższym zapis ten nie ma również umocowania wynikającego z delegacji ustawowej.

Z powyższych względów Kolegium Izby na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) - zgodnie z którym uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o ich nieważności w całości lub

w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały - zobligowane było do orzeczenia o nieważności w całości uchwały nr XXVII/243/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Brenna, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Krzysztof Róg