



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 20 grudnia 2022 r.

Poz. 7090

UCHWAŁA Nr XXXIV/77/2022

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 14 grudnia 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LII/460/2022 Rady Gminy Inowrocław z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia

Na podstawie art. 18 ust. 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), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn.zm.), art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 z późn.zm.) oraz art. 250 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr LII/460/2022 Rady Gminy Inowrocław z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Inowrocław podjęła w dniu 15 listopada 2022 r. uchwałę Nr LII/460/2022 w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 17 listopada 2022 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 14 grudnia 2022 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, z uwzględnieniem poniższych zasad.

Mając na uwadze treść art. 15zzx 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 2021 r. poz. 2095 z późn.zm.) oraz w związku z treścią uchwały Nr XXXI/73/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, Pan Tadeusz Kacprzak - Wójt Gminy Inowrocław i Pan Krzysztof Kołtuński - Przewodniczący Rady Gminy Inowrocław, zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium (pismo z dnia 5 grudnia 2022 r. znak: RIO-KA-4010-XXXIV-2/2022) oraz poinstruowani o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 12 grudnia 2022 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Przedstawiciele jednostki nie ustosunkowali się do wstępnych wyników badania nadzorczego, a także nie uczestniczyli w posiedzeniu.

Zgodnie z treścią art. 443 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 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 udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Zasady udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, stosownie do delegacji ustawowej zawartej w art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Z kolei art. 443 ust. 5 stanowi, że udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną. W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. W związku z powyższym procedura podejmowania uchwały w sprawie takich dotacji musi uwzględnić wymogi zawarte w przepisach ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.).

Kolegium Izby stwierdziło, że w badanej uchwale, Rada Gminy Inowrocław nie określiła wysokości dotacji, o którą mogą się ubiegać spółki wodne. W § 3 uchwały wskazano jedynie, że „udzielona dotacja w danym roku budżetowym nie może przekroczyć wielkości środków zabezpieczonych w budżecie Gminy Inowrocław”. W ocenie Kolegium w ramach zasad udzielania dotacji, których określenie jest niezbędnym elementem uchwały, mieści się także ustalenie wysokości dotacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać.

Nadto Kolegium ustaliło, że w treści badanej uchwały brak jest regulacji dotyczących sposobu rozliczania dotacji. Kompetencje organu stanowiącego gminy do tworzenia prawa lokalnego nie są dowolne, ale muszą się ściśle mieścić w ramach przyznanego upoważnienia ustawowego, wypełniać w sposób kompletny zakres tego upoważnienia oraz nie mogą naruszać norm prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie Kolegium nieuregulowanie w uchwale kwestii dot. wysokości dotacji oraz sposobu jej rozliczania świadczą o nienależytym wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Ponadto Rada Gminy Inowrocław w § 5 badanej uchwały określiła:

- „1. Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej przez Gminę Inowrocław ze spółką wodną.
2. Umowa zawarta jest na czas określony, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.
3. W przypadku, gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej, umowa w sprawie udzielenia dotacji powinna określać w szczególności:
- 1) szczegółowy opis i cel planowanego do realizacji zadania, na jaki dotacja została przyznana;
 - 2) termin wykonania planowanego zadania;
 - 3) wysokość dotacji celowej udzielonej spółce, termin i sposób jej przekazania;
 - 4) termin wykorzystania dotacji;
 - 5) tryb kontroli wykonywania zadania;
 - 6) termin i sposób rozliczania udzielonej dotacji;
 - 7) termin zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.”.

Kolegium Izby stwierdziło, że art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne nie upoważnia organu stanowiącego do ustalania w podejmowanej przez niego uchwale elementów umowy o udzielenie dotacji celowej. To Wójt Gminy, zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) wykonuje uchwały Rady Gminy i zadania Gminy określone przepisami prawa. Do kompetencji Wójta należy zatem zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej w sposób określony przepisem art. 250 ustawy o finansach publicznych. W myśl tego przepisu „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."

Organ stanowiący w podjętej uchwale uregulował zatem kwestię, która została uregulowana w ustawie, do czego nie był uprawniony w świetle art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Nadto w § 6 i 7 badanej uchwały uregulowano, że:

§ 6.1. Umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym, w szczególności w przypadku:

- 1) wykorzystania przyznanej dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) nieterminowego lub nienależytego wykonywania umowy;
- 3) jeżeli Dotowany przekaże część lub całość dotacji osobie trzeciej, pomimo, że nie przewiduje tego umowa;
- 4) jeżeli Dotowany odmówi poddaniu się kontroli, bądź w terminie określonym przez Dotującego nie doprowadzi do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Rozwiązując umowę Dotujący wskazał kwotę dotacji podlegającej zwrotowi w wyniku stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ust. 1, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dotacji z budżetu Gminy Inowrocław, termin jej zwrotu oraz nazwę i numer konta, na które należy dokonać wpłaty.

§ 7. 1. Spółka wodna zobowiązana jest do prowadzenia dokumentacji zgodnie z obowiązującymi przepisami i zawartą umową, w sposób umożliwiający przez Dotującego kontroli wykorzystania dotacji pod względem rzeczowym i finansowym.

2. Osoby i podmioty upoważnione do kontroli są uprawnione do kontrolowania sposobu wykorzystania dotacji, w szczególności poprzez:

- 1) żądanie złożenia wyjaśnień, dokumentów i sprawozdań;
- 2) sprawdzenie sposobu wykonania zadania."

Rada Gminy Inowrocław w § 6 i 7 uchwały objęła regulacją przesłanki rozwiązania umowy o udzielenie dotacji, zasady zwrotu dotacji oraz sposób kontroli wykonywania zadania i zasad prowadzenia dokumentacji. Takim działaniem naruszono wyraźnie zakres delegacji ustawowej zawarty w art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, w którym ustawodawca upoważnił organ stanowiący wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy (jak wskazano wyżej) nie jest uprawniona do określania treści umowy o udzielenie dotacji. W związku z powyższym zapis § 6 ust. 1 nie ma również umocowania wynikającego z delegacji ustawowej.

Z kolei zapis zawierający przesłanki zwrotu dotacji, w ocenie Kolegium, stoi w sprzeczności z art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który w sposób kompletny i systemowy reguluje m.in. zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący.

Ponadto, regulując w § 7 uchwały zasady prowadzenia dokumentacji realizowanego zadania oraz tryb kontroli realizacji zadania, Rada Gminy Inowrocław również przekroczyła swoje kompetencje, wynikające z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że zapisy uchwały Nr LII/460/2022 Rady Gminy Inowrocław z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia naruszają w sposób istotny przepisy art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne oraz art. 250 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz