

Uchwała Nr 13/743/2023  
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 LII/439/2023 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 18 kwietnia 2023 r., Rada Gminy Kleszczewo powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 2-4 ustawy Prawo wodne, określiła zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

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 uchwały Nr LII/439/2023 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, 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.

Rada Gminy Kleszczewo powołując się na dyspozycję wynikającą z ww. przepisu prawa, podjęła badaną uchwałę, w której określiła zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Postanowienie § 2 ust. 1 badanej uchwały przewiduje, że *„W przypadku ubiegania się o dotację przez spółkę wodną prowadzącą działalność gospodarczą, udzielone dofinansowanie będzie stanowić pomoc de minimis i nastąpi z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:*

*- rozporządzenie 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 352/1 z 24.12.2013 r. z późn. zm.).”*

W sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielanie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Badana uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis, o czym świadczą zapisy postanowienia § 2 uchwały. W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ustawy projekt programu

pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z uwagi na to, że organowi nadzoru nie przekazano informacji, czy została zachowana procedura podjęcia uchwały przewidziana ww. przepisami prawa, Izba wezwała przedstawiciela Gminy do złożenia wyjaśnień w sprawie. Wójt Gminy Kleszczewo pismem Nr BR.0711.24.2023 z dnia 4 maja 2023 r. poinformował, że projekt uchwały nie został przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Złożone wyjaśnienia dowodzą, że w przedmiotowej sprawie nie został zachowany tryb podjęcia uchwały, określony w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Uchwała zatem została podjęta z istotnym naruszeniem ww. przepisu prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę (tryb) podejmowania uchwał.

Ponadto analiza treści uchwały wykazała następujące nieprawidłowości.

W § 4 Rada postanowiła, iż *„Spółka wodna może ubiegać się o pomoc finansową w formie dotacji celowej w wysokości do 95 % planowanego zadania lub planowanej inwestycji.”*

Powyższe uregulowanie w sposób istotny narusza przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którymi 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. "Zasady" - to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego "tryb" to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Użyte w uchwale sformułowanie, że dotacja celowa może być udzielana *„w wysokości do 95 % planowanego zadania lub planowanej inwestycji”* jest niedookreślone, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji. Pozostawia to swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół, zależnej od udziału procentowego kosztów. 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 Gminy Kleszczewo winna w sposób jednoznaczny określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną, np. wskazać konkretnie procent poniesionych kosztów przez spółkę lub zakreślić wartość kwotową dotacji. Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

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).

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku Nr 2, tj. we wzorze sprawozdania z wykonania zadania, w pkt 6 zawarto zapis o treści: „Dodatkowe informacje:” i pozostawiono miejsce na dokonanie wpisu.

Powyższe zapisy mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, są one nieprecyzyjne, gdyż nie zostały one wprost określone. W ten sposób beneficjent nie został poinformowany, jakie „dodatkowe informacje” udzielający dotacji miał na myśli. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Zgodnie z treścią przepisu § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy.

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.