



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl



Warszawa, dnia 31 grudnia 2021 r.

KI.0011.494.2021.MK.

**Przewodniczący
Rady Miejskiej w Łomiankach**

ul. Warszawska 115
05-092 Łomianki

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 40.494.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 grudnia 2021 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

PREZES

Wojciech Jarnowski

Załączniki:

Uchwała Nr 40.494.2021
wraz z uzasadnieniem
plik kart 2, str. 3

Otrzymują:

1 x Adresat
1 x Burmistrz Miasta i Gminy
1 x aa.

Uchwała Nr 40.494.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 21 grudnia 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLVII/388/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Łomianki

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XLVII/388/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Łomianki, 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.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Łomianki 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 2 grudnia 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLVII/388/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Łomianki. 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.

Stosownie do art. 443 ust. 2 i ust. 3 ustawy - Prawo wodne, 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, przy czym pomoc finansowa, o której mowa, polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W § 3 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Łomiankach postanowiła, cyt. „*Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Burmistrz Łomianek w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku pisemnie zawiadamiając wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku oraz wysokości udzielonej dotacji, wzywając jednocześnie wnioskodawcę, któremu udzielono dotacji do zawarcia umowy*”. W § 4 ust. 1 Rada Miejska w Łomiankach wskazała, cyt. „*Przyznanie dotacji następuje na podstawie zawartej ze spółką wodną umowy. Dotacja zostanie przekazana w terminie 14 dni od daty zawarcia umowy*”.

Formułując ww. zapisy, Rada Miejska w Łomiankach ograniczyła się jedynie do wskazania organu właściwego do załatwienia danej sprawy, terminu w jakim dotacja zostanie udzielona oraz przekazana, 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 Łomiankach 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 Łomiankach, 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.

Jednocześnie w § 3 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Łomiankach postanowiła, cyt. „*W przypadku niekompletności wniosku o dotację lub innych zastrzeżeń do jego treści Burmistrz Łomianek wezwie wnioskodawcę do usunięcia braków, względnie udzielenia niezbędnych wyjaśnień, w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia*”.

Przytoczony zapis wskazuje na elementy trybu postępowania w przedmiocie udzielenia dotacji rozumianego jako pewien zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno-technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację, określony porządek załatwiania spraw, obejmujący wymogi formalne, a także w odniesieniu do kwestii finansowych przekazanie i rozliczenie stosownych środków. W tym miejscu wskazać należy, że elementy wniosku o dotację oraz dokumenty, jakie powinny zostać do niego dołączone, zostały wymienione we wzorze wniosku stanowiącym załącznik do badanej uchwały, niemniej jednak sformułowania zawarte w przytoczonym zapisie, cyt. „*inne zastrzeżenia*” oraz cyt. „*udzielenie niezbędnych wyjaśnień*”, wskazują, że Burmistrz ma prawo wezwać wnioskodawcę do złożenia dodatkowych (bliżej nie określonych z nazwy) dokumentów bądź wyjaśnień (przy czym nie określono formy, jaką miałyby one przybrać) w toku prowadzonego postępowania. Co nie mniej istotne, organ - w oparciu o cytowany zapis - uzyskałby prawo do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości we wniosku składanym przez podmiot ubiegający się o dotację. Tym samym wyrażenia te umożliwiają organowi wykonawczemu uprawnienie do ich określenia (wypełnienia treścią). Rada Miejska w Łomiankach, poprzez zawarcie niedookreślonych pojęć, pozostawiła 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. W ocenie Kolegium Izby, powyższe stanowi istotne naruszenie art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne w zakresie, w jakim obliuguje on radę gminy do określenia w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Ponadto, jeżeli dany przepis i wskazane w nim elementy mają charakter wyczerpujący, to nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 lutego 2013 r. II SA/Go 1069/12, LEX nr 1277963; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12). Ponadto w judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Wskazać również należy, iż posłużenie się przez Radę Miejską w Łomiankach sformułowaniami niedookreślonymi czy też sformułowaniami, których ostateczną treść, a w konsekwencji skutki prawne ustala wyłącznie organ wykonawczy, jest niedopuszczalne i w istocie stanowi pozaustawowe przekazanie kompetencji organu stanowiącego organowi wykonawczemu do

podjęcia arbitralnej decyzji, co do możliwości nadania dalszego biegu wnioskowi spółki wodnej o przyznanie dotacji celowej. Rada Miejska w Łomiankach winna była precyzyjnie określić wyczerpujący katalog (zbiór) wad lub uchybień, które uzasadniają wszczęcie przez organ wykonawczy postępowania naprawczego zmierzającego do usunięcia braków formalnych wniosku. Wnioskodawca musi mieć bowiem jasność i pewność, co do tego, jakie warunki formalne winien spełnić, aby jego wnioskowi można nadać dalszy bieg. Pozostawienie luzu decyzyjnego przez możliwość stwierdzenia przez organ wykonawczy "innych wad" wniosku, czy też wymaganie przez ten organ przedstawienia przez wnioskodawcę "dodatkowych dokumentów bądź informacji", prowadzi w istocie do stworzenia możliwości podejmowania przez organ wykonawczy decyzji na podstawie swobodnego uznania, które leży poza kontrolą Rady Miejskiej w Łomiankach.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielowiec
LB-2106

30.12.2024.

