



Uchwała nr 51/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 października 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXXV/236/2026
z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej, trybu
postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 5 ust. 1 w zakresie sformułowania „(załącznik Nr 3)” i ust. 2, § 6 ust. 5 oraz załącznika nr 3 do uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXXV/236/2026 z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania — z powodu istotnego naruszenia art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Trzebnickiego nr XXXV/236/2026 z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 15 września 2026 roku.

W wymienionej uchwale zawarto m.in. następujące regulacje:

„§ 5. 1. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia złożonego wniosku Powiat Trzebnicki, reprezentowany przez Zarząd Powiatu Trzebnickiego zawiera z wnioskodawcą umowę o udzielenie dotacji celowej (załącznik Nr 3).

2. Pisemna umowa określa w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania w tym cel na jaki dotacja została przyznana;
- 2) termin realizacji zadania;
- 3) wysokość dotacji;
- 4) termin i formę przekazania dotacji;
- 5) termin wykorzystania dotacji, obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania;
- 7) termin i sposób rozliczenia dotacji;
- 8) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 14 dni od daty zakończenia zadania.

[...]

§ 6. [...] 5. Zarząd Powiatu Trzebnickiego lub działający z jego upoważnienia Starosta Trzebnicki lub osoba upoważniona może dokonać sprawdzenia stanu realizacji zadania, na które spółka otrzymała dotację”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Przepis powołanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.) upoważnia radę powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczenia.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne nie daje zatem podstaw do uregulowania kwestii dotyczących kontroli wykorzystania dotacji (sprawdzenia stanu realizacji zadania) oraz postanowień (wzorów) umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje.

Każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Udzielenie dotacji na podstawie podjętej przez organ stanowiący uchwały oraz zawarcie umowy na realizację zadania związane jest natomiast ze sferą wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy i należy do jego wyłącznej kompetencji. Do dotacji celowych udzielanych na podstawie art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne

zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”. Zgodnie z art. 250 u.f.p. umowa o dotację określa w szczególności elementy takie jak: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

W związku z powyższym uregulowanie kwestii dotyczących kontroli wykorzystania dotacji, określenie wytycznych co do treści umowy o udzielenie dotacji, jak i wzoru tej umowy wykracza poza zakres przyznanej radzie powiatu kompetencji do stanowienia prawa, co w sposób istotny narusza art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego — przez wadliwą ich wykładnię — oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyroki NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Z tych też względów w ocenie Kolegium Izby należało uznać, że regulacje zawarte w § 5 ust. 1 w zakresie sformułowania „(załącznik Nr 3)” i ust. 2 oraz § 6 ust. 5 i w załączniku nr 3 do uchwały w sposób istotny narusza art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby wskazuje, że:

1. W § 6 ust. 2 i ust. 3 pkt 4 wskazano, że wzór sprawozdania z wykorzystania dotacji określa załącznik nr 2 do uchwały oraz że załącza się do tego sprawozdania „rozliczenia dotacji wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały”. Powyższy zapis powtórzono w ujętym we wzorze sprawozdania wykazie załączników; w wykazie tym w punkcie 5 wskazano — jako wymagające przedłożenia — dokumenty niewymienione w części normatywnej uchwały (w § 6 ust. 3).

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, ma zatem charakter normatywny i generalny i jest kierowana do ogółu odbiorców. Zgodnie z ukształtowanym orzecnictwem sądów administracyjnych przepisy prawa miejscowego powinny być sformułowane w sposób czytelny i precyzyjny, tak by z nich wynikało, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tych przepisów. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle jasne, precyzyjne i wyczerpujące, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA Wr 385/05). Ponadto, zgodnie z § 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), przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

2. Z badanej uchwały wynika, że udzielana na jej podstawie dotacja może stanowić pomoc de minimis. Wraz z uchwałą nie przesłano dokumentów, które potwierdzałyby, że projekt uchwały stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2026 r. poz. 500) został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Trzebnickiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Joanna Radziejka