



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2018 r.

Poz. 3769

UCHWAŁA NR XIX.182.S.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 lipca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXIII/529/18 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, trybu postępowania w sprawie o udzielenie dotacji oraz sposobu jej rozliczania

Na podstawie art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXIII/529/18 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, trybu postępowania w sprawie o udzielenie dotacji oraz sposobu jej rozliczania - w części dotyczącej:

- § 3 pkt 2 i 3,
- § 4 ust. 3 pkt 8,
- § 9.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/529/18 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, trybu postępowania w sprawie o udzielenie dotacji oraz sposobu jej rozliczania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 3 lipca 2018 r.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, przede wszystkim zgodności zakresu przedmiotowego uchwały z art. 443 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566) oraz podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, określonymi w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), wskutek unormowania w uchwale warunków, jakie musi spełnić spółka wodna w sposób ograniczający krąg podmiotów, które będą mogły ubiegać się o dotację (§ 3 pkt 2 i 3 oraz § 4 ust. 3 pkt 8) oraz postanowienia o utracie mocy uchwały podjętej na podstawie uchylonych przepisów ustawy Prawo wodne, jako niezgodnego z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej (§ 9).

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym Przewodnicząca Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego powiadomiona została pismem z dnia 5 lipca 2018 r. (znak pisma: K.0010.379.AS.2018).

W dniu 20 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wpłynęło pismo Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego (znak: WRiR-IV.7327.1.2018.MP) w którym wyjaśnił, iż w Jego ocenie przepis art. 443 ust. 2 i ust. 4 ustawy Prawo wodne nie przewiduje żadnych wytycznych, dotyczących zawartości takiej uchwały, nie wskazuje, co ma znajdować się w jej treści, przeciwnie, pozostawia organowi stanowiącemu możliwość uznaniowego określenia zarówno zasad, jak i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Podkreślił, iż Województwo Zachodniopomorskie dąży do stałego powiększania kręgu podmiotów korzystających z dotacji celowych dla spółek poprzez promocję oraz pomoc przy zakładaniu kolejnych spółek. Pomoc kierowana jest przede wszystkim do aktywnych spółek wodnych czyli takich, które systematycznie realizują swoje zadania statutowe. To takie spółki, które posiadają środki własne, w tym przypadku najskuteczniejszym sposobem weryfikacji partycypacji członków spółek w kosztach realizacji zadań jest weryfikacja ściągłości składek i dlatego kryterium to ujęte zostało w zasadach udzielania dotacji celowej spółkom wodnym z budżetu Województwa. Natomiast niezgodność § 9 uchwały o utracie mocy uchwały podjętej na podstawie uchylonych przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne z zasadami techniki prawodawczej nie ma charakteru istotnego, stąd też nie wpływa na ważność przedmiotowej uchwały.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 lipca br. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli: Pani Magdalena Ługiewicz - radca prawny, Pan Andrzej Binka - p.o. Dyrektora Wydziału Rolnictwa i Rybactwa, Pan Bartłomiej Toszek - p.o. Kierownika Biura ds. Modernizacji i Promocji Obszarów Wiejskich w Wydziale Rolnictwa i Rybactwa, Pan Mariusz Płocharski - Główny Specjalista w Wydziale Rolnictwa i Rybactwa.

Pani Magdalena Ługiewicz podtrzymała stanowisko wyrażone przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego w piśmie przekazanym Izbie w dniu 20 lipca 2018 r. Podkreśliła, iż zapis § 3 pkt 2 i 3 w powiązaniu z § 4 ust. 3 pkt 8 nie ma na celu ograniczania spółek wodnych w otrzymaniu dotacji, ale jest uzasadniony merytorycznie. Z praktyki Wydziału Rolnictwa wynika, że bardzo dużo spółek jest zarejestrowanych, natomiast nie prowadzą działalności i dlatego jedynym sposobem zweryfikowania, czy dana spółka działa jest właśnie wskaźnik ściągłości składek, co oznacza, że jeżeli członkowie płacą składki tzn. prowadzą działalność. Zapisy paragrafów o ściągłości składek oraz o aktualnej składce członkowskiej stanowią o posiadaniu własnych środków finansowych, które są niezbędne przy ubieganiu się przez spółkę o dotację z budżetu Województwa na częściowe dofinansowanie określonego zadania. W Jej ocenie z art. 443 ustawy Prawo wodne wynika, że spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetu Województwa, a to oznacza, że podjęcie uchwały przez organ stanowiący jest dobrowolne i dlatego przyjęcie kryteriów, którymi Sejmik kieruje się przyjmując zasady udzielania dotacji są również dobrowolne i nie są ściśle określone. Zarząd Województwa ma większe możliwości sprawdzenia na jakim poziomie powinien kształtować się wskaźnik ściągłości składek i ustalić na takim poziomie, aby mogło jak najwięcej spółek skorzystać z dofinansowania określonego zadania. Ustanawiając § 9 uchwały Sejmik Województwa kierował się tym, aby jednoznaczne było, że uchwała z 2015 r. nie obowiązuje.

Pan Andrzej Binka wskazał, iż podejmując przedmiotową uchwałę posłużono się zapisami z uchwały Sejmiku z 2015 r. Z uwagi na ograniczony czas, jaki pozostał do uruchomienia na rzecz spółek wodnych środków zaplanowanych w budżecie istotne jest, aby uchwała nie musiała być zmieniana. Potwierdził, iż Zarząd ma większe możliwości oceny i ustalenia poziomu kształtowania się ściągłości składek, który może również na bieżąco określać ich poziom, tak aby maksymalna liczba spółek mogła skorzystać z pomocy finansowej.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XXXIII/529/18 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, trybu postępowania w sprawie o udzielenie dotacji oraz sposobu jej rozliczania, należy do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Wymieniona uchwała - w części objętej sentencją niniejszej uchwały - w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowej części.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 443 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566), z których wynika, że 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 zgodnie z zasadami dotyczącymi udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania określonymi przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

Sejmik Województwa uchwalając zapisy § 3 pkt 2 i 3 określił warunki, jakie musi spełniać spółka wodna, aby ubiegać się o dotację celową dotyczące wskaźnika ściągłości składek w spółce wodnej za rok poprzedni, którego wysokość zostanie określona w decyzji, o której mowa w § 4 ust. 3 pkt 8, z zastrzeżeniem pkt 3 zwalnającego z tego obowiązku spółki wodne utworzone w roku ubiegania się o dotację w pierwszym roku funkcjonowania. Cytowany § 4 ust. 3 pkt 8 uchwały stanowi, iż wniosek spółki, o naborze których decyduje Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego musi zawierać aktualną wysokość składki członkowskiej oraz wskaźnik ściągłości składek, o którym mowa w § 3 pkt 2, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok ubiegania się o dotację.

Kolegium Izby analizując treść zapisów powyższych paragrafów uchwały stwierdziło, iż określone przez Sejmik warunki (kryteria) są zbyt ogólne, nie określają poziomu (wysokości) kształtowania się wskaźnika ściągłości składek. Nie ustalono w jakim stopniu uchwalone kryterium będzie miało wpływ na decyzję o przyznaniu dotacji spółce wodnej. Treść powyższych paragrafów wskazuje, że to Zarząd Województwa będzie decydował o poziomie ściągłości składek pozostawiając również dowolność w zakresie obliczania poziomu kształtowania się tego wskaźnika. W ten sposób Sejmik w istocie scedował swoje wyłączne kompetencje na Zarząd, podczas gdy przepis art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne stanowi, że do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy określenie zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania. W badanej uchwale Sejmik dysponując wyłączną kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych powinien określić warunki otrzymania dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości w jakich okolicznościach i po spełnieniu jakich konkretnych warunków może ubiegać się o dotację.

Kolegium Izby zauważa, iż „zasady” to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana oraz rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. W ocenie Kolegium w pojęciu zasad udzielania dotacji spółkom wodnym mieści się m. in. precyzyjne określenie kryteriów, co w przedmiotowej sprawie oznacza, iż dopuszczalne jest wskazanie takich kryteriów jak w omawianych paragrafach, jednakże poziom ich kształtowania (minimum) powinien zostać określony przez Sejmik.

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 stosując 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 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium oceniło, iż wadliwość postanowień § 3 pkt 2 i 3 oraz § 4 ust. 3 pkt 8 badanej uchwały uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Stwierdzenie nieważności § 9 uchwały, stanowiącego o uchyleniu poprzednio obowiązującej uchwały, stało się konieczne w związku z tym, że wskazana w powyższym paragrafie uchwała Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 10 marca 2015 r. podjęta została na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne, która to ustawa na podstawie art. 573 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne utraciła moc. Zgodnie z art. 574 wymieniony przepis derogacyjny wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Stosownie do § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Zasada ta stosownie do § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Z kolei § 33 ust. 1 zasad techniki prawodawczej stanowi, że jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. W ocenie Kolegium sytuacja taka nie ma jednak miejsca w przedmiotowej sprawie.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Zastępca Prezesa

Katarzyna Korkus