



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 maja 2018 r.

Poz. 2355

UCHWAŁA NR XII.119.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLVII/270/18 Rady Gminy Świeszyno z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie udzielania dotacji celowych spółkom wodnym

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLVII/270/18 Rady Gminy Świeszyno z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie udzielania dotacji celowych spółkom wodnym – w części dotyczącej:

- § 5 ust. 5,
- § 8 ust. 7,
- § 10,

z powodu naruszenia art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566), art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.), § 25 oraz § 32 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVII/270/18 Rady Gminy Świeszyno z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie udzielania dotacji celowych spółkom wodnym wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 5 kwietnia 2018 r.

Kolegium Izby wstępnie zbadało przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2018 r. uznając, iż należy ona do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566) i przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Wątpliwości dotyczyły w szczególności:

- § 5 ust. 5 uchwały w zakresie dotyczącym uprawnienia Wójta do uzależnienia rozpatrzenia wniosku o przyznanie dotacji od złożenia dodatkowych dokumentów lub informacji bez określenia o jakie dokumenty czy informacje chodzi;
- § 8 ust. 7 uchwały w zakresie dotyczącym uprawnienia Wójta do możliwości zobowiązania spółki wodnej - w umowie o udzielenie dotacji - do składania sprawozdań częściowych ze sposobu wykorzystania dotacji, czyli pozostawienia Wójtowi swobody co do oceny w jakich przypadkach może zobowiązać spółkę do składania takich sprawozdań częściowych;

- §10 - postanowienia o utracie mocy uchwały podjętej na podstawie uchylonych przepisów ustawy Prawo wodne, jako niezgodnego z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej.

Ponadto Kolegium zwróciło uwagę, iż zgodnie z art. 443 ust. 6 cyt. ustawy w przypadku, gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Treść przedmiotowej uchwały nie daje podstaw do wykluczenia, że udzielane w oparciu o jej postanowienia dotacje będą stanowiły pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie.

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym Przewodniczący Rady powiadomiony został pismem z dnia 17 kwietnia 2018 r. (znak pisma: K.0010.250.MD.2018).

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium i złożenia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XLVII/270/18 Rady Gminy Świeszyno z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie udzielania dotacji celowych spółkom wodnym – w części objętej sentencją niniejszej uchwały w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowej części.

Wymieniona uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566), upoważniającym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego - do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Wykroczenie poza delegację ustawową, wynikającą z powołanego przepisu, stanowi bowiem – dokonane mocą § 5 ust. 5 uchwały – uregulowanie przez organ stanowiący uprawnienia Wójta do uzależnienia rozpatrzenia wniosku o przyznanie dotacji od złożenia dodatkowych dokumentów lub informacji bez określenia o jakie dokumenty czy informacje chodzi.

W ocenie Kolegium Izby, skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia zasad, trybu postępowania o udzielenie dotacji i sposobu jej rozliczania to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wszystkich elementów trybu ubiegania się o dotacje, w tym zawartości wniosku i dokumentów do niego załączanych oraz kryteriów oceny wniosku. Z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, jakie przesłanki brane są pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby wprowadzenie przez Radę Gminy uprawnienia Wójta do uzależnienia rozpatrzenia wniosku o przyznanie dotacji od złożenia dodatkowych dokumentów lub informacji bez sprecyzowania o jakie dokumenty lub informacje chodzi, jest wadliwe i nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów, a w szczególności przywołany wyżej art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, nie daje możliwości nadania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego Wójtowi takiego uprawnienia. Rozwiązanie takie wykracza poza delegację ustawową w zakresie, w jakim skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tej materii.

Wskazać należy również, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. 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, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Ponadto w zakresie uregulowanym § 8 ust. 7 uchwały dotyczącym uprawnienia Wójta do możliwości zobowiązania spółki wodnej – w umowie o udzielenie dotacji – do składania sprawozdań częściowych ze sposobu wykorzystania dotacji, czyli pozostawienia Wójtowi swobody co do oceny w jakich przypadkach może zobowiązać spółkę do składania takich sprawozdań częściowych przyjęte rozwiązanie w ocenie Kolegium stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, wynikającego z przepisów upoważniających.

Powyższe uregulowanie stanowi zarazem naruszenie kompetencji organu wykonawczego, określonych przepisem art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.) w zakresie w jakim Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zawarta w § 10 przedmiotowej uchwały regulacja jest niezgodna z art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepis ten określa przesłanki legalności aktu wykonawczego. Zatem, by akt wykonawczy obowiązywał musi spełniać następujące wymagania: musi być wydany przez organy wskazane w Konstytucji, musi być wydany na podstawie i w celu wykonania upoważnienia ustawowego, musi być wydany przez organy wyraźnie określone w upoważnieniu ustawowym, musi regulować tylko i wyłącznie sprawy z zakresu spraw przekazanych w upoważnieniu do uregulowania, musi regulować te sprawy zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi w upoważnieniu.

Zmianą stanu prawnego powodującą, że akt wykonawczy należy uznać za nieobowiązujący, może być:

- uchylenie ustawy, na podstawie której akt wykonawczy był wydany,
- uchylenie przepisu ustawy upoważniającego do wydania tego aktu wykonawczego,
- zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, polegająca na istotnej zmianie któregośkolwiek z wymogów dotyczących tego aktu.

Powyższe potwierdza również treść § 32 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który z mocy § 143 tego rozporządzenia ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Stanowi on, iż 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.

W analizowanej sprawie stwierdzić należy, że ustawodawca dokonał uchylenia przepisu, na podstawie którego wydano uchwałę z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji z budżetu Gminy Świeszyno, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r. Poz. 1926). Z dniem 1 stycznia 2018 r. na mocy art. 573 ustawy Prawo wodne zostały bowiem uchylone przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, na podstawie których podjęta została wyżej wskazana uchwała. W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała wskazana w § 10 badanej uchwały przestała obowiązywać z mocy prawa, z dniem wejścia w życie art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne tj. z dniem 1 stycznia 2018 r.

Dodatkowo należy wskazać treść § 126 ust.1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który określa wprost przesłanki zamieszczenia przepisu uchylającego w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zgodnie z powołaną regulacją, w rozporządzeniu zamieszcza się przepis uchylający inne rozporządzenie tylko w przypadku, gdy ma ono uchylić:

- 1) rozporządzenie wcześniejsze, które zostało wydane na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez:
 - a) ten sam organ, który wydaje rozporządzenie uchylające,
 - b) organ, którego właściwość przejął organ wydający rozporządzenie uchylające;
- 2) rozporządzenie wydane na podstawie nieobowiązującego przepisu upoważniającego, ale pozostawione czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że nowa ustawa przestała obowiązywać.

W niniejszej sprawie powyższe uregulowania nie mają zastosowania. Brak jest bowiem przepisu przejściowego utrzymującego w mocy obowiązywanie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów ustawy Prawo wodne.

Kolegium Izby wskazuje również, że stosownie do przepisów ustawy Prawo wodne, działające w celu zaspokojenia wskazanych tą ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami spółki wodne nie działają w celu osiągnięcia zysku (art. 441 ust. 1 ww. ustawy), a w przypadku zapewnienia zaspokojenia potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami spółki wodne mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznaczają się wyłącznie na cele statutowe tej spółki (art. 441 ust. 2 ww. ustawy). W tej sytuacji – w przypadku, gdy projekt uchwały nie był skierowany do Prezesa

UOKiK-u celem jego oceny – dotacja celowa udzielana z budżetu Gminy Świeszyno spółkom wodnym w oparciu o uchwałę Nr XLVII/270/18 Rady Gminy Świeszyno z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie udzielania dotacji celowych spółkom wodnym nie może stanowić pomocy publicznej lub pomocy de minimis.

W konkluzji dokonanej oceny Kolegium uznało, iż badana uchwała – w części objętej sentencją niniejszej uchwały – w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowej części.

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.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski