



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 kwietnia 2019 r.

Poz. 3259

UCHWAŁA NR 6/396/2019 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 marca 2019 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 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr V/34/2019 Rady Gminy Blizanów z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 26 lutego 2019 r., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 443 ust. 2-4, ustawy Prawo wodne, Rada Gminy Blizanów, określiła zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Na podstawie przepisów 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 przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 13 marca 2019 r.

Rozpoznając sprawę w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Przepisy art. 443 ust. 2-6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, z późn. zm.) określają, 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. Pomoc finansowa polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. 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 (ust. 4). Udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną (ust. 5). 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 (ust. 6).

W związku z powyższym, z uwagi na to, iż w § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały wskazano, że „W przypadku ubiegania się o dotację przez spółkę wodną prowadzącą działalność gospodarczą, udzielone dofinansowanie będzie stanowić pomoc de minimis w rozumieniu Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.Urz.UE.L. 352 z 24.12.2013)”, dla ważności uchwały niezbędnym było zastosowanie trybu wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362). Z przepisów tych wynika, iż projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z przekazanej na wezwanie Izby informacji (pismo nr R.6324.1.2019 z dnia 11 marca 2019 r.) wynika, że Wójt Gminy Blizanów przesłał w dniu 4 marca 2019 r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnioski o zaopiniowanie projektu uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Oznacza to, iż projekt uchwały został przedłożony Prezesowi UOKiK-u oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa po podjęciu przez Radę Gminy Blizanów badanej uchwały.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem znak: Nr F.pp.0220.105.2019 z dnia 8 marca 2019 r. poinformował, że projekt uchwały nie przewiduje udzielania pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie i stosownie do przepisów art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej nie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w piśmie znak: DMP-2.530.108.2019.Ako z dnia 8 marca 2019 r., przedstawił zastrzeżenia dotyczące zapewnienia zgodności projektu uchwały z obowiązującymi przepisami, które nie mogły być uwzględnione w uchwale Nr V/34/2019 podjętej w dniu 19 lutego 2019 r.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie stanowiskiem uchwała podjęta bez uprzedniego przekazania jej projektu do Prezesa UOKiK czy ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz bez uwzględnienia zgłoszonych przez nich zastrzeżeń jest nieważna w tym zakresie, w którym przewiduje udzielenie pomocy publicznej. Ustawodawca świadomie bowiem przewidział konieczność przekazania projektu uchwały „pomocowej” ww. podmiotom, pozostawiając im czas (14 dni) na ocenę przejrzystości zasad udzielania pomocy i sformułowanie w tym zakresie ewentualnych zastrzeżeń. Celem takiej regulacji było zapobieżenie podejmowaniu uchwał niezgodnych z prawem.

Kolegium Izby zakwalifikowało naruszenie prawa jako istotne i postanowiło o wyeliminowaniu uchwały z obrotu prawnego, stwierdzając jej nieważność w całości.

Ponadto, w odniesieniu do regulacji poszczególnych przepisów uchwały Nr V/34/2019 Rady Gminy Blizanów Kolegium stwierdziło, że w badanej uchwale organ stanowiący Gminy zaniechał określenia wysokości dotacji, jaką planuje się dla spółki wodnej, co narusza art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Przez zasady udzielania dotacji należy rozumieć normy prawne określające sposób ustalania wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja ma być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielana. 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, np. wskazać konkretny procent poniesionych przez spółkę wydatków lub wartość kwotową dotacji (por. wyrok WSA w Szczecinie z 22 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Sz 52/12).

Zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale powoduje, że podjęcie decyzji w zakresie ustalenia kwoty dotacji zostało przesunięte z organu stanowiącego na organ wykonawczy, co pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 443 ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy Prawo wodne. Rada Gminy Blizanów winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną. Nie czyniąc tego organ ten naruszył regulację prawną przywołanego przepisu. Zapisy postanowień badanej uchwały pozostawiają bowiem organowi wykonawczemu dowolność w zakresie decydowania o wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

W § 4 w ust. 3 w pkt 3 uchwały postanowiono, że do wniosku dołącza się „oświadczenie, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku”. W załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały zatytułowanym „Wniosek o udzielenie pomocy finansowej [...]” w części VII. pn. „Załączniki” w pkt 3 również przewidziano w formie załącznika: „Oświadczenie, że podmiot nie działa w celu osiągnięcia zysku”.

Kolegium wskazuje, że w myśl przepisów art. 441 ust. 1 ustawy Prawo wodne spółki wodne oraz związki wałowe są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokojenie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Z ust. 2 tego przepisu wynika, że spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznaczają się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej. Zatem żądanie w § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały oraz w załączniku nr 1 dotyczącym wniosku o udzielenie pomocy finansowej „Oświadczenia, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku” jest nieuzasadnione.

Postanowieniem § 4 ust. 5 uchwały Rada ustaliła, że „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych bądź innych wad wniosku, Wójt Gminy Blizanów wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia bądź uzupełnienia wniosku. Wniosek, którego uchybienia lub wady nie zostały usunięte lub który nie został uzupełniony przez wnioskodawcę w wyznaczonym terminie, nie podlega rozpatrzeniu”. Zgodnie z przepisem art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne określenie zasad udzielania dotacji i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób rozliczenia należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Burmistrza do usunięcia braków formalno-prawnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, o jakie inne wady wniosku chodzi. Rada Gminy nie może udzielić Wójtowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad nie precyzując, jakie wady wniosku są niedopuszczalne.

Zatem postanowieniem § 4 ust. 5 uchwały w części obejmującej wyrażenie „bądź innych wad” Rada Gminy scedowała swoją kompetencję na organ wykonawczy – czym naruszyła ww. przepis ustawy Prawo wodne. Formułowane w uchwale pojęcia nie mogą stwarzać możliwości „luzu interpretacyjnego” przez wykonujących i stosujących uchwałę. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

Kolegium Izby zauważa, iż zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem - uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 6 badanej uchwały Rada Gminy zawarła postanowienie o treści: „Warunkiem udzielenia dotacji jest zawarcie pisemnej umowy określającej:

- 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;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania;
- 7) termin i sposób rozliczenia dotacji;

8) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od daty zakończenia zadania”.

Przywołana regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego w przepisach ustawy Prawo wodne. Do dotacji celowych udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma zastosowanie art. 250 ustawy o finansach publicznych, który reguluje zakres przedmiotowy umowy w sprawie udzielanej dotacji, zawieranej przez organ wykonawczy jednostki samorządowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został przy tym uprawniony do decydowania o treści umowy.

Zatem postanowienia § 6 badanej uchwały naruszają przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych, gdyż wprowadzają dodatkowe elementy do treści umowy.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że: „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

W § 10 uchwały Rada postanowiła, iż: „Traci moc Uchwała Nr IX/107/11 Rady Gminy Blizanów z dnia 19 października 2011 roku w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Blizanów, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania”. Przywołana uchwała podjęta została na podstawie art. 164c ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, która to ustawa na podstawie art. 573 ustawy z dnia 2 lipca 2017 r. Prawo wodne utraciła moc z dniem 1 stycznia 2018 r. Akty prawa miejscowego podjęte na podstawie nieobowiązującej już ustawy również tracą moc. Zatem stanowienie w tym zakresie regulacji przez organ stanowiący JST jest nieuprawnione.

Należy podkreślić, że zgodnie z przyjętą w polskim prawie zasadą legislacji i wykładni prawa, jeśli ustawodawca zmieni przepis ustawy będący dotychczas podstawą prawną do wydawania aktów wykonawczych do ustawy, to przy braku innych towarzyszących temu norm ustawowych, tracą moc akty wykonawcze oparte na dotychczasowym przepisie. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej wyrażonymi w § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodaniu do niej nowych przepisów. W sprawie tej zastosowanie ma także przepis § 32 ust. 2 w związku z § 143 ww. rozporządzenia, stanowiący o tym, że przepis § 32 stosuje się do aktów prawa miejscowego. Stosownie do wymienionego § 32 ust. 2 cyt.: „Jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego”.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.