

Uchwała Nr 11.171.2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 29 maja 2012 roku

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 223/VI/22/2012 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 26 kwietnia 2012 roku w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Konstancin-Jeziorna i sposobu ich rozliczania.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 223/VI/22/2012 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 26 kwietnia 2012 roku w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Konstancin-Jeziorna i sposobu ich rozliczania z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 164 ust. 5c i 5 d ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. 2012.145), art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 roku Nr 59, poz. 404 z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 7 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.)

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Konstancin-Jeziorna przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna.

UZASADNIENIE

W dniu 7 maja 2012 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 223/VI/22/2012 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 26 kwietnia 2012 roku w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Konstancin-Jeziorna i sposobu ich rozliczania.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedmiotowa uchwała podlega nadzorowi Izby.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie badając ww. uchwałę ustaliło, co następuje:

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska Konstancin-Jeziorna wskazała:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”.

- art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, który stanowi iż „Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia”.

- art. 164 ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne, zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały określają zasady udzielania spółkom wodnym dotacji celowej stanowiącej pomoc finansową z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób ich rozliczania.

W ocenie Kolegium Izby dyspozycja art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w zakresie kompetencji organu stanowiącego j.s.t. do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania dotyczy udzielania z budżetu j.s.t. dotacji celowych przeznaczonych na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki nie zaś udzielania z budżetu j.s.t. pomocy finansowej w formie dotacji celowej.

Ponadto o udzielenie dotacji wymienionej w art. 221 ust. 1 u.f.p. może ubiegać się każdy podmiot niezaliczany do sektora finansów publicznych i nie działający w celu osiągnięcia zysku, a więc nie tylko spółki wodne.

Z kolei dyspozycja art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne w zakresie kompetencji organu stanowiącego j.s.t. do określenia zasad udzielania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania dotyczy udzielania z budżetu j.s.t. dotacji celowych spółkom wodnym stanowiących pomoc finansową na realizację zadań własnych spółek na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

Z powyższego, zdaniem Kolegium, wynika jednoznacznie, że wyłączną podstawą prawną do określenia przez organ stanowiący j.s.t. zasad udzielania i trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowych spółkom wodnym przeznaczonych na realizację zadań własnych spółki oraz sposobu ich rozliczenia jest art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, nie zaś art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Jak ustaliło Kolegium w toku postępowania nadzorczego projekt badanej uchwały nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż wyraźne określenie w § 1 Załącznika Nr 1, iż o przyznanie dotacji celowej mogą ubiegać się tylko podmioty nie działające w celu osiągnięcia zysku „nie daje podstaw nałożenia obowiązku zasięgnięcia opinii do tej uchwały UOK i K i założenia, że dotacje stanowią pomoc publiczną lub pomoc de minimis w rozumieniu przepisu art. 164 ust. 5 d ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne...”.

Zdaniem Kolegium, wprowadzie spółki wodne, zgodnie z art. 164 ust. 1 ustawy Prawo wodne są formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku to jednak mogą one zrzeszać także przedsiębiorców i prowadzić działalność, która może mieć charakter działalności gospodarczej. W tej sytuacji w myśl art. 164 ust. 5 d

ustawy Prawo wodne w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

A zatem projekt badanej uchwały winien być w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o pomocy w sprawach dotyczących pomocy publicznej zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu przedstawienia ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Ponadto projekt badanej uchwały winien być zgłoszony ministrowi do spraw rolnictwa w trybie art. 7 ust. 3a w/w ustawy w związku z tym, że udzielanie dotacji może dotyczyć finansowania infrastruktury służącej do prowadzenia gospodarki wodnej na terenach wykorzystywanych rolniczo.

Gmina Konstancin-Jeziorna nie dokonując zgłoszenia projektu badanej uchwały, który nie wyłączał udzielania dotacji także na działalność spółek wodnych, która może mieć charakter działalności gospodarczej, do Prezesa UOK i K i ministra właściwego do spraw rolnictwa nie spełniła ustawowych wymogów i naruszyła procedurę podjęcia uchwały. Brak opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i ministra właściwego do spraw rolnictwa uniemożliwił uwzględnienie ewentualnych uwag i sugestii, które mogły mieć istotny wpływ na treść podjętej przez Radę Miejską uchwały.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że omówione naruszenie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej ma charakter istotny i przesądza o wyniku uchwały Kolegium.

Ponadto Kolegium ustaliło, iż w § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Konstancin-Jeziorna postanowiła o przyjęciu „zasad i trybu postępowania w sprawie udzielania i rozliczenia dotacji spółkom wodnym działającym na terenie gminy Konstancin-Jeziorna w brzmieniu stanowiącym Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały” uchylając równocześnie podjętą w powyższej sprawie dnia 8 września 2011 roku uchwałę Nr 115/VI/14/2011.

Wymieniony Załącznik Nr 1 zawiera regulacje dotyczące m.in. „Trybu udzielania dotacji” (rozdział 2) oraz „Umowy o dotację i rozliczenie dotacji” (rozdział 3), przy czym

- § 6 stanowi o rozpatrzeniu przez Burmistrza „kompletnych wniosków” składanych przez spółki wodne. Rada nie wskazała jednak kryteriów według których ma dokonywać weryfikacji wniosków organ wykonawczy.

- w § 8 ust. 1 Rada Miejska określiła co „w szczególności” ma obejmować umowa zawierana ze spółką wodną, na podstawie której udzielana będzie dotacja celowa. W punkcie 4 wymieniono „termin wykorzystania dotacji”, w pkt 5 „termin i sposób rozliczania dotacji celowej oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji”, a w pkt 6 „tryb kontroli wykonania zadania”.

- § 10 zawiera postanowienia dotyczące rozliczenia dotacji przy czym zgodnie z ust. 1 „przyznana dotacja podlega rozliczeniu finansowemu i rzeczowemu w sprawozdaniu według wzoru rozliczenia końcowego określonego Zarządzeniem Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna i wzoru sprawozdania określonego w Załączniku Nr 1a pt. „Sprawozdanie z wykorzystania udzielonej dotacji” w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia zakończenia zadania, nie później niż do dnia 30 listopada danego roku”.

Kolegium zwraca uwagę, iż badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, bowiem zawiera przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. Co za tym idzie przepisy takie powinny zostać wydane zgodnie z wymogiem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych.

Także art. 94 Konstytucji jednoznacznie określa, iż stanowienie aktów prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie lecz także w granicach upoważnień ustawowych.

Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest on uprawniony ani do regulowania bądź modyfikowania tego, co zostało już ustawowo określone, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Jego uregulowania powinny być na tyle precyzyjne i czytelne aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne. Omówione wyżej zapisy uchwały nie spełniają, w ocenie Kolegium, w/w wymogów.

I tak:

- nie wskazując w § 6 Załącznika Nr 1 kryteriów oceny przez Burmistrza wniosków o dotację Rada pozostawiła decyzję w tej sprawie organowi wykonawczemu, czym naruszyła przepis art. 164 ust. 5 c cyt. ustawy „Prawo wodne”,
 - określając w § 8 ust. 1 cyt. Załącznika niektóre elementy umowy zawieranej ze spółką wodną i dokonując modyfikacji uregulowań ustawowych naruszyła art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zawierana przez Gminę umowa w sprawie udzielenia w/w dotacji podlega bowiem ogólnym wymogom co do treści wynikającym z cyt. art. 250 ustawy o finansach publicznych i niedopuszczalne jest sytuowanie w uchwale organu stanowiącego postanowień wpływających na modyfikację norm wynikających bezpośrednio z cyt. zapisu ustawowego.
- Ponadto, zdaniem Kolegium, wprowadzenie do uchwały, podjętej w oparciu o art. 164 ust. 5 c Prawa wodnego zapisów dotyczących kontroli (§ 8 ust. 1) nie znajduje podstaw prawnych w cyt. przepisie. Zauważa ono przy tym, iż każda kontrola administracyjna w stosunku do podmiotu niepodlegającego organowi kontrolującemu wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego.
- postanowienia § 10 Załącznika Nr 1 nie określają w sposób jednoznaczny i czytelny sposobu rozliczenia udzielonej dotacji do czego rada jest zobligowana przepisem cyt. art. 164 ust. 5 c ...
 - w ust. 1 cyt. paragrafu Rada postanowiła, iż „końcowy wzór sprawozdania” zawierający „rozliczenie finansowe i rzeczowe” określi Zarządzeniem Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna równocześnie uchwalając Zał. Nr 1a zawierający wzór „Sprawozdania z wykorzystania udzielonej dotacji”. Określone w nim informacje nie obejmują jednak danych nt. rodzaju wydatków sfinansowanych z udzielonej spółce dotacji i sposobu ich udokumentowania, co nie pozwala na dokonanie rozliczenia dotacji.

Równocześnie Kolegium zauważa, iż delegacja wynikająca z cyt. art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne dotyczy określenia sposobu rozliczenia dotacji a nie terminów zwrotu np. niewykorzystanej dotacji, bowiem te określone zostały w art. 250, 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**


Teresa Gołębiewska