

Uchwała nr 70/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 października 2012 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Jordanów Śląski nr XIX/96/2012 z dnia 14 września 2012 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie udzielania spółce wodnej działającej na terenie Gminy Jordanów Śląski dotacji celowej z budżetu gminy Jordanów Śląski, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania

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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Jordanów Śląski nr XIX/96/2012 z dnia 14 września 2012 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie udzielania spółce wodnej działającej na terenie Gminy Jordanów Śląski dotacji celowej z budżetu gminy Jordanów Śląski, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania — wobec istotnego naruszenia art. 164 ust. 5c i 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 145), zwanej dalej „upw”, oraz art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „ufp”.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Jordanów Śląski nr XIX/96/2012 z dnia 14 września 2012 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie udzielania spółce wodnej działającej na terenie Gminy Jordanów Śląski dotacji celowej z budżetu gminy Jordanów Śląski, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 24 września 2012 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jordanów Śląski, powołując w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), zwanej dalej „usg”, art. 221 ust. 4 ufp oraz art. 164 ust. 5c upw, określiła zasady udzielania spółce wodnej działającej na terenie Gminy Jordanów Śląski dotacji celowej, sposób jej rozliczenia oraz kontroli wykonywania zleconego zadania.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 164 ust. 5a–5c upw 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 (ust. 5a). Z kolei pomoc finansowa, o której mowa wyżej, polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ufp z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ust. 5b). Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 164 ust. 5b ww. ustawy, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały. Delegacja do podejmowania tego typu aktów przez organ stanowiący zawarta jest w art. 164 ust. 5c cyt. ustawy.

I. Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały oprócz przepisów ustrojowych oraz upw przywołano także przepisy art. 221 ust. 4 ufp. W myśl tego przepisu tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.), 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.

Kolegium Izby zauważa, iż odwołanie się ustawodawcy w art. 164 ust. 5b upw do ustawy o finansach publicznych nie oznacza wcale, że udzielanie dotacji spółkom wodnym ma odbywać się na zasadach określonych jak dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Do dotacji z art. 164 ust. 5c upw nie ma zastosowania dyspozycja art. 221 ust. 4 ufp w związku z tym, iż nie jest to dotacja na finansowanie zadań samorządu zleczanych innym podmiotom, lecz dotacja na cele statutowe spółek wodnych, które samorząd może dofinansowywać (udzielać im pomocy).

II. Tytuł badanej uchwały wskazuje na to, że obejmuje ona postanowienia w zakresie „kontroli wykonywania zleconego zadania”, podczas gdy z art. 164 ust. 5a upw wynika, że dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest pomocą finansową dla spółki wodnej, a nie dotacją na realizację zadania należącego do właściwości gminy i zleconego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia Rady zawarte w § 5 badanej uchwały w sposób istotny wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 164 ust. 5c upw, albowiem wymieniony przepis daje organowi stanowiącemu legitymację tylko do określenia zasad udzielania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Określenie unormowań dotyczących kontroli prawidłowości w realizacji zadania nie mieści się w upoważnieniu wynikającym z ww. przepisu. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej winny działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, nie zaś rozszerzająco. Pamiętać należy, że ustawa nakłada obowiązek kontroli rozliczenia dotacji, a nie „kontroli wykonania zleconego zadania”, ponieważ na podstawie przedmiotowej uchwały nie następuje „zlecenie zadania”.

W § 5 ust. 6 uchwały, określającym sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, Rada Gminy postanowiła, że „W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji zadania, w oparciu o treść protokołu kontroli lub po przeanalizowaniu ewentualnych uwag lub wyjaśnień wniesionych do protokołu, Wójt Gminy Jordanów Śląski może:

- 1) wezwać spółkę do natychmiastowego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub
- 2) wstrzymać przekazywanie dotacji lub
- 3) rozwiązać umowę o dotację w trybie natychmiastowym lub
- 4) żądać zwrotu dotacji”.

Skutkiem tego postanowienia może być to, że każda ujawniona w toku kontroli, nawet niewielka nieprawidłowość w realizacji umowy, daje Wójtowi prawo do wstrzymania przekazania dotacji oraz do rozwiązywania umowy w trybie natychmiastowym.

W świetle art. 164 ust. 5b upw pomoc finansowa dla spółek wodnych polega na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Organ stanowiący, regulujący sposób rozliczania dotacji celowej, musi w tym zakresie działać w zgodzie z odpowiednimi przepisami ustawy o finansach publicznych, czyli z art. 251 i art. 252.

Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252, a co do sposobu rozliczania dotacji — w art. 250 ufp. Dlatego też nie ma podstaw prawnych do odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. W sytuacji gdy w odrębnych ustawach brak jest uregulowań określających zasady i tryb zwrotu dotacji, stosuje się w tym zakresie zapisy zawarte w ufp, co wynika bezpośrednio z treści jej art. 253. Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać ich regulowanie i powielanie w aktach prawa miejscowego. Przepis prawa miejscowego nie może regulować raz jeszcze tego, co uregulowane jest ustawą, ani modyfikować przepisów ustawowych.

III. W § 3 badanej uchwały Rada Gminy wskazała elementy, jakie winna określać pisemna umowa zawarta ze spółką wodną. Kolegium wskazuje, iż organ stanowiący nie jest uprawniony do uregulowania tej kwestii, bowiem to organ wykonawczy zawierając umowę o udzielenie dotacji celowej uprawniony jest do kształtowania jej treści zgodnie z art. 250 ufp.

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

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

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus