

Uchwała nr 90/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 listopada 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Jemielno nr X/56/2015
z dnia 30 września 2015 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie spółce wodnej
dotacji z budżetu Gminy Jemielno, sposobu ich rozliczania oraz kontroli
wykonywania zleconego zadania

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Jemielno nr X/56/2015 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie spółce wodnej dotacji z budżetu Gminy Jemielno, sposobu ich rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania — wobec istotnego naruszenia art. 164 ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.) oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Uzasadnienie

Uchwała Gminy Jemielno nr X/56/2015 Rady z dnia 30 września 2015 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie spółce wodnej dotacji z budżetu Gminy Jemielno, sposobu ich rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 października 2015 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

I. W § 1 ust. 1 uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 1. 1. Ilekroć w uchwale jest mowa o spółkach wodnych rozumie się przez to spółki wodne oraz inne podmioty, nie zaliczane do sektora finansów publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku, zrzeszające osoby fizyczne lub prawne i mające na celu zaspokojenie wskazanych w ustawie prawo wodne potrzeb w zakresie gospodarowania wodami.”.

Definicję spółki wodnej zawiera art. 164 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469), dalej zwanej „u.P.w.”. Stanowi on, że spółki wodne, z zastrzeżeniem ust. 2, oraz związki wałowe są formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne i mają na celu zaspokajanie wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami. Ustalona w § 1 ust. 1 badanej uchwały definicja spółki wodnej, posługująca się pojęciem „innych podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych” stanowi zatem modyfikację powołanej regulacji ustawowej. Konsekwencją tej modyfikacji jest rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji w oparciu o badaną uchwałę.

Przepis art. 164 ust. 5c u.P.w. stanowi podstawę dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały określającej zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania w odniesieniu do spółek wodnych,

zdefiniowanych w art. 164 ust. 1 u.P.w. na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. W oparciu o powołany przepis nie jest zatem możliwe określanie ww. zasad w odniesieniu do innych podmiotów. Określając zasady ustalania dotacji, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania w odniesieniu do innych podmiotów niż spółki wodne w rozumieniu art. 164 ust. 1 u.P.w. Rada Gminy w sposób istotny naruszyła art. 164 ust. 5c u.P.w.

II. W § 3 ust. 3 i § 10 uchwały zawarto następujące regulacje:

„3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, spółka wodna składa w Urzędzie Gminy w Jemielnie w terminie do dnia 10 października na każdy kolejny rok budżetowy. W trakcie roku budżetowego może być złożony wniosek w sytuacjach wyjątkowych, jeżeli zachodzi konieczność realizacji zadań, których nie można było przewidzieć. Dotację na realizację zadań, o których mowa w § 1, przyznaje się na pisemny wniosek złożony przez spółkę wodną.

[...]

§ 10. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”.

Badana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 października 2015 r. (poz. 4182), a zatem powinna wejść w życie w dniu 28 października 2015 roku. Powyższe oznacza, że wyznaczony w § 3 ust. 3 badanej uchwały termin na złożenie wniosku o przyznanie dotacji, tj. dzień „10 października na każdy kolejny rok budżetowy” w odniesieniu do projektu budżetu na 2016 rok upłynął przed wejściem w życie tej uchwały, a nawet przed jej ogłoszeniem. Powyższe powoduje, że w odniesieniu do projektu budżetu na 2016 rok nie jest możliwe złożenie wniosków w wyznaczonym badaną uchwałą terminie.

III. W § 3 ust. 8 i 9 uchwały zawarto następującą regulację:

„8. Decyzje o przyznaniu pomocy finansowej podejmuje Wójt Gminy, mając na względzie w szczególności wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań w budżecie gminy Jemielno oraz ocenę możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę.

9. Przy rozpatrywaniu wniosków o dotację na realizację zadania określonego w § 1 uwzględnia się: a) możliwości finansowe Gminy; b) ujęcie zadania w budżecie Gminy; c) ocenę możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę.”.

Określone w powołanej regulacji kryteria przyznania dotacji w ocenie Kolegium są nieprecyzyjne i mogą prowadzić do nieuzasadnionej dowolności w przyznawaniu dotacji, przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Kryteria podejmowania decyzji o dzieleniu dotacji przez Wójta Gminy (§ 3 ust. 8) zostały wymienione „w szczególności”, a ocena ich spełnienia została pozostawiona swobodnej ocenie Wójta. Powyższe jest istotne również ze względu na fakt, że w badanej uchwale nie ustalono, czy udzielana w formie dotacji pomoc finansowa będzie dotyczyła całości realizowanego zadania, czy też jego części, a ponadto maksymalnych progów kwotowych udzielanych dotacji. Powyższe w sposób istotny narusza art. 164 ust. 5c u.P.w., z którego wynika wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji i trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Nieprecyzyjne ich ustalenie przez organ stanowiący powoduje, że to organ wykonawczy decyduje o tych zasadach.

IV. W § 5 uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 5. 1. Warunkiem udzielenia spółce wodnej dotacji jest zawarcie pisemnej umowy przez Wójta Gminy.

2. Umowę, o której mowa w ust. 1 zawiera się na czas określony, nie dłużej jednak niż do dnia 30 listopada danego roku budżetowego. Umowa dotacji zawiera dane wynikające z art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.”.

Zgodnie z obowiązującym prawem do dotacji udzielanej spółkom wodnym zastosowanie znajduje art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, który określa obligatoryjne elementy umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w sprawie udzielenia dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji. Organ wykonawczy, w przypadku udzielenia dotacji, jest obowiązany do zawarcia umowy, która będzie regulowała co najmniej kwestie wyartykułowane w przywołanym przepisie. Oznacza to jednocześnie, że o treści umowy decyduje organ wykonawczy.

Organ stanowiący nie został uprawniony do doprecyzowania treści umowy. Wobec powyższego § 5 ust. 2 uchwały, w którym Rada Gminy określa wymagania dotyczące jej treści, poprzez wskazanie czasu, na który umowa może zostać zawarta, w sposób istotny narusza art. 164 ust. 5c u.P.w. w związku z art. 250 u.f.p.

Wskazuje się ponadto, że w § 5 ust. 2 badanej uchwały błędnie wskazano, że zawarta umowa powinna zawierać dane wynikające z art. 221 ust. 3 u.f.p. Przepis ten określa wymagania, jakie powinna spełniać umowa, o której mowa w art. 221 ust. 2 u.f.p., tj. dotycząca dotacji udzielanej na inne zadania, niż określone w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.), co do których zasady udzielania dotacji określa organ stanowiący w uchwale podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p. Przepis ten (art. 221 ust. 4 u.f.p.) — pomimo jego powołania w postawie prawnej badanej uchwały — nie stanowi podstawy do jej podjęcia, co oznacza, że zastosowania dla określenia treści umowy o udzielenie dotacji spółce wodnej nie znajdzie również art. 221 ust. 3 u.f.p.

V. W § 6 ust. 4 uchwały zawarto następującą regulację:

„4. Spółka wodna nie może wykorzystać otrzymanej dotacji na inny cel niż określony w umowie. W przypadku wykorzystania dotacji na inny cel niż określony w umowie, dotacja podlega w całości zwrotowi na konto Urzędu Gminy w Jemielnie wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania dotacji z konta Urzędu Gminy w Jemielnie do dnia ich wpływu na konto.”.

Zasady i terminy zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz naliczania odsetek od dotacji podlegających zwrotowi określa art. 252 u.f.p. Stanowi on m.in., że zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem (ust. 5), a odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się poczynając od dnia przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (ust. 6 pkt 1). Postanowienia § 6 ust. 4 badanej uchwały, wskazujące termin, do którego naliczane są odsetki, oraz że zwrotowi podlega całość udzielonej dotacji, stanowią modyfikację ww. postanowień ustawy.

Powtarzanie lub modyfikacja przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niedopuszczalne, gdyż godzi w zasadę legislacji i może mieć charakter dezinformujący. Zgodnie bowiem z § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

VI. W § 7 uchwały Rada Gminy ustaliła prawo Wójta Gminy Jemielno do dokonywania kontroli realizacji zadania do czasu rozliczenia udzielonej dotacji.

W § 7 ust. 2 wskazano, iż „Spółka wodna zobowiązana jest udostępnić na każde żądanie Wójta lub osoby przez niego upoważnionej, wszelką dokumentację niezbędną do dokonania kontroli prawidłowości wykonania zadania”, natomiast w ust. 3 uregulowano zakres kontroli, który obejmuje „a) wykonanie zadania zgodnie z umową; b) udokumentowanie realizowanego zadania; c) przeznaczenie i wykorzystanie dotacji otrzymanej z budżetu gminy Jemielno”.

W przypadku stwierdzenia niezgodności realizowanego zadania z warunkami umowy Wójt Gminy Jemielno na podstawie § 7 ust. 5 uchwały ma prawo do: „a) wezwania spółki wodnej do natychmiastowego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości; b) wstrzymania przekazania środków oraz rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym”.

Przyjmując powołane regulacje Rada Gminy wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 164 ust. 5c u.P.w. Przepis ten daje organowi stanowiącemu jedynie prawo określania zasad i trybu udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania.

Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, 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 rozszerzający. Tym samym zawarcie w uchwale Rady Gminy Jemielno unormowań dotyczących kontroli realizacji zadania nie mieści się w granicach upoważnienia wynikających z art. 164 ust. 5c u.P.w.

VII. W § 8 uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 8. 1. Postępowanie o udzielenie dotacji i jej rozliczenie jest jawne.

2. Rozliczenie wykorzystania dotacji, o których mowa w uchwale, Wójt Gminy przedstawia Radzie Gminy Jemielno w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Jemielno.

3. Rozliczenie z wykorzystania udzielonych dotacji Wójt Gminy Jemielno podaje do publicznej wiadomości wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Jemielno za dany rok budżetowy.”.

Przepis art. 164 ust. 5c u.P.w. stanowi delegację dla organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Regulacje zawarte w § 8 ust. 2 i 3 wykraczają poza zakres tej delegacji, dotyczą bowiem w istocie obowiązków informacyjnych. Rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzania takich obowiązków oraz ich określania w badanej uchwale. Obowiązki dotyczące podawania do publicznej wiadomości informacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi określają odrębne przepisy o finansach publicznych.

VIII. Badaną uchwałą Rada Gminy Jemielno ustaliła zasady udzielania dotacji spółkom wodnym. W ocenie Kolegium treść badanej 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 myśl art. 164 ust. 5d u.P.w. w przypadku gdy udzielana spółce wodnej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu ustaliło, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (pismo Wójta Gminy Jemielno z dnia 2 listopada 2015 r. znak F3221/45/2015).

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.p.p.” — projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, natomiast z art. 7 ust. 3a u.p.p. wynika, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Obowiązki dotyczące przedkładania projektów programów pomocowych Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowią element procedury podejmowania uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis, w tym także w sektorze rolnictwa i rybołówstwa. Zaniechanie zgłoszenia ww. organom projektu uchwały w sposób istotny narusza zatem art. 7 ust. 3 i 3a u.p.p. i skutkuje stwierdzeniem nieważności podjętej uchwały.

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

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

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus