

2013 -01- 29

Uchwała Nr 2/73/2013

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 stycznia 2013 r.

Wpłynęło
Nr 0522/2013

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 2012 r., poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXI/132/12 Rady Miasta i Gminy Czerniejewo z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Czerniejewo spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Czerniejewo, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXI/132/12 z dnia 29 sierpnia 2012 roku, doręczoną tut. Izbie w dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Miasta i Gminy Czerniejewo, przyjęła „Regulamin w sprawie udzielania dotacji z budżetu Gminy Czerniejewo spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Czerniejewo, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania”.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin badania uchwały na dzień 23 stycznia 2013 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, art. 164 ust. 5a, 5b, 5c, 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. W tym kontekście, dla zakresu określonych ustawą granic normowania przez akt prawa miejscowego istotne znaczenie mają wytyczne treściowe adresowane do lokalnego prawodawcy.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie udzielania dotacji spółkom wodnym stanowi przepis art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, „Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 5b, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały”.

Zgodnie z art. 164 ust. 5a ustawy Prawo wodne, spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

W § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada Miasta i Gminy postanowiła, że spółki wodne działające na terenie Gminy Czerniejewo mogą otrzymywać dotację w formie dofinansowania z budżetu Gminy Czerniejewo na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych melioracji szczegółowej. W § 1 ust. 2 pkt. 2.5 i 2.6. tegoż załącznika, Rada określiła kryteria jakie musi spełnić spółka, aby otrzymać dotację:

„2.5. Wysokość dofinansowania z budżetu Gminy Czerniejewo nie może przekroczyć 50% kosztorysowej wartości całości robót. 2.6. Wnioskodawca pokrywa pozostałe koszty związane z realizacją przedmiotowej inwestycji.”

Kolegium Izby wskazuje, że z zapisów § 1 ust. 1 wynika, że dotacje mogą być przyznawane jedynie na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych melioracji szczegółowej, podczas gdy w treści § 1 ust. 2 pkt. 2.6. jest mowa o kosztach związanych z realizacją inwestycji.

Treść uchwały w zakresie § 1 ust. 1, oraz ust. 2 pkt 2.6. jest ze sobą niespójna. Zarówno ubiegający się o dotację jak i udzielający tej dotacji mogą mieć wątpliwości co do zakresu rzeczowego na jaki może być udzielona i przekazana dotacja. Regulacja w tym zakresie powinna być jasna nie budząca wątpliwości, tym bardziej, że udzielenie, przekazanie dotacji z naruszeniem zasad (komu, na co w jakiej wysokości) wiąże się z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W § 4 ust. 2 Regulaminu, Rada Miasta i Gminy Czerniejewo, określiła o czym powinna stanowić umowa zawierana pomiędzy Gminą Czerniejewo a wnioskodawcą, któremu została przyznana dotacja. W ocenie Kolegium Izby regulacja ta jest zbędna, gdyż kwestię dotyczącą treści zawieranych umów pomiędzy organem wykonawczym a beneficjentem dotacji reguluje art. 250 ustawy o finansach publicznych. Nadto wśród elementów umowy jakie min. winna określać umowa w sprawie udzielenia dotacji, Rada wymieniła takie, które nie znajdują odzwierciedlenia w art. 250 ustawy o finansach publicznych, np. tryb kontroli wykonania zadania, termin wykonania zadania, tryb płatności bądź zmodyfikowała treść art. 250 ustawy. W § 4 ust. 3 Regulaminu, Rada postanowiła, że wzór umowy dotacji stanowi załącznik B do Regulaminu. Zdaniem Kolegium Izby, regulacje te wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 164 ust.5c ustawy Prawo wodne oraz naruszają art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Z § 5 wynika, że rozliczenie umowy dotacji następuje na podstawie protokołu odbioru wykonania robót, rachunków i innych dokumentów stwierdzających poniesione koszty. Prace winny być wykonane i odebrane do 30 listopada danego roku budżetowego a po otrzymaniu rachunku potwierdzonego protokołem odbioru przekazanie środków nastąpi w terminie 14 dni na konto spółki wodnej. „Końcowe rozliczenie dotacji w formie sprawozdania z wykonanego zadania winno nastąpić przez spółkę w terminie 30 dni od dnia zakończenia zadania, jednak nie później niż do dnia 15 stycznia następnego roku kalendarzowego”.

W § 5 ust. 5 Regulaminu, Rada postanowiła, że „Wzór sprawozdania z wykonanego zadania stanowi załącznik C”. Natomiast określony w załączniku C wzór dotyczy sprawozdania z wykorzystania pomocy finansowej w formie dotacji udzielonej spółce wodnej na podstawie umowy dotacji z dnia, a więc dotyczy rozliczenia finansowego – kwoty dotacji, a nie rozliczenia merytorycznego dotyczącego wykonania zadania. Potwierdzają to dalsze postanowienia wzoru m.in. dotyczące kwoty wykorzystanej przez spółkę dotacji, kwoty niewykorzystanej dotacji, kwoty zwrotu niewykorzystanej dotacji. Postanowienia te pozostają w sprzeczności z treścią § 5 ust. 3, który stanowi, że „przekazanie środków nastąpić powinno w terminie 14 dni od daty otrzymania rachunku potwierdzonego protokołem odbioru z wynikiem pozytywnym na konto wskazane przez spółkę”. Przekazanie środków po przedstawieniu protokołu odbioru wyklucza możliwość ich częściowego niewykorzystania. Wynika to także z postanowienia ust. 12 wzoru sprawozdania, który stanowi, że „Rozliczenia rzeczowego zadania dokonano zgodnie z wcześniej złożonymi załącznikami do wniosku o przekazanie dotacji”. (a faktycznie refundacji poniesionych kosztów). Dokumentami uzupełniającymi do rozliczenia są: „kserokopia rachunku potwierdzonego za zgodność z oryginałem oraz protokół odbioru robót”. Kolegium podnosi, iż brak zgodności pomiędzy treścią postanowień zawartych w uchwale z postanowieniami zawartymi w załączniku do uchwały, narusza podstawową zasadę spójności aktu prawnego. Uchwała powinna być wewnętrznie spójna, w tym treść uchwały z treścią załączników, które są integralną jej częścią.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały, o której mowa w art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, powinien określić sposób rozliczenia dotacji celowej dla spółek wodnych, a nie rozliczenie umowy dotacji czy wykonania zadania (§ 5 ust. 1 „rozliczenie umowy dotacji”. § 5 ust. 4 i 5 „sprawozdania z wykonania zadania ...”).

Unormowania zawarte w § 6 i 7 Regulaminu, tyczą kontroli, nadzoru nad wykonaniem umowy, postępowania po zakończeniu kontroli.

Regulacje te w ocenie Kolegium Izby w sposób istotny wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, 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 wykorzystania dotacji nie mieści się w upoważnieniu wynikającym z ww. przepisu. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż 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. Zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, nie zaś rozszerzająco.

Kolegium Izby wskazuje, że do dotacji z art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne nie znajduje zastosowania dyspozycja art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w związku z tym, że nie jest to dotacja na finansowanie zadań samorządu zleczanych innym podmiotom lecz dotacja na cele statutowe spółek wodnych, które samorząd może dofinansować. Zatem powołanie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w podstawie prawnej uchwały nie znajduje uzasadnienia.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
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.