

Uchwała Nr XXV/66/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 15 października 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr IX/95/19 Rady Gminy Cekcyn z dnia 20 września 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Cekcyn spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Cekcyn.

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.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 443 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 z późn. zm.) i art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr IX/95/19 Rady Gminy Cekcyn z dnia 20 września 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Cekcyn spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Cekcyn.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, Rada Gminy Cekcyn, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) i art. 443 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 z późn. zm.) zadecydowała w sprawie zasad udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Gminy Cekcyn, trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu jej rozliczenia. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 26 września 2019 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 15 października 2019 r. O terminie posiedzenia Kolegium, pismami z dnia 3 października 2019 r., znak RIO-KA-4010-25-2/2019 oraz RIO-KA-4010-25-2-1/2019, odpowiednio zawiadomiony został Jacek Brygman - Wójt Gminy Cekcyn oraz Tomasz Borta - Przewodniczący Rady Gminy Cekcyn, którzy nie przybyli na obrady i nie upoważnili innego przedstawiciela Gminy do reprezentowania w posiedzeniu Kolegium.

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

Stosownie do postanowień wynikających z normy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 z późn. zm.) w art. 443 ust. 2 i 3 przewiduje możliwość udzielania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji celowej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), spółkom wodnym z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie określa art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, który stanowi, iż 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.

Zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym działającym na terenie Gminy Cekcyn, tryb postępowania o udzielenie dotacji oraz sposób jej rozliczenia zostały określone w załączniku do uchwały - dalej Załącznik.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, iż przyznana pomoc finansowa w formie dotacji celowej dla spółek wodnych działających na terenie Gminy Cekcyn przeznaczona będzie na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych melioracji szczegółowej. W rozumieniu uchwały przez spółki wodne rozumie się podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, nie działające w celu osiągnięcia zysku, zrzeszające osoby fizyczne lub prawne i mające na celu zaspokojenie wskazanych ustawą prawo wodne potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami na potrzeby rolnictwa. Natomiast w § 2 ust. 1 Załącznika, zdecydowała, że Spółki wodne działające na terenie Gminy Cekcyn mogą otrzymać z budżetu Gminy Cekcyn pomoc finansową w formie dotacji celowej, z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Cekcyn dokonując wskazanych zapisów w uchwale i załączniku do uchwały, w sposób nieuprawniony dokonała ograniczenia ustawowego zakresu dotacji, czym naruszyła przepisy art. 443 ust. 2 ustawy Prawo wodne. Przepis ten stanowi, iż 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. Jednocześnie Rada ograniczyła przyznawania dotacji tylko do spółek nie działających w celu osiągnięcia zysku, gdy tymczasem zgodnie z art. 441 ust. 2 ustawy Prawo wodne, spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznaczony jest wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wskazuje również na nieuprawnione zamieszczenie w § 2 ust. 3 Załącznika do uchwały zapisu, który warunkuje otrzymanie przez spółkę wodną dotacji, w postaci wskaźnika ściągłości składek w roku poprzedzającym przyznanie dotacji, wynoszącym minimum 50%.

W ocenie Kolegium Izby uchwalenie w § 2 ust. 3 załącznika do badanej uchwały wymogu podania danych w zakresie ściągłości składek członkowskich w roku poprzednim nie znajduje podstawy w obowiązującym prawie. W świetle art. 443 ust. 2 ustawy Prawo wodne, dotacje dla spółek wodnych mają charakter pomocy finansowej na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz finansowanie lub dofinansowanie inwestycji w związku z tym zasady udzielania dotacji na te cele mogą obejmować tylko kryteria bezpośrednio dotyczące tych zadań.

W badanej uchwale Rada Gminy w § 2 ust. 2 załącznika postanowiła, że kwota dotacji dla spółek wodnych ustalana będzie każdorazowo na dany rok budżetowy w uchwale budżetowej. W dalszych postanowieniach załącznika wskazano, że informację o możliwości uzyskania dotacji, Gmina Ciekcyń każdorazowo podaje do publicznej wiadomości, natomiast decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Wójt Gminy Ciekcyń, uwzględniając w szczególności możliwości finansowe Gminy Ciekcyń oraz znaczenie zadania dla właściwej gospodarki wodnej, utrzymania w sprawności urządzeń melioracyjnych oraz zapobieżenie dekapitalizacji przedmiotowych urządzeń.

Analiza wyżej wskazanych postanowień załącznika do uchwały wskazuje, że Rada Gminy Ciekcyń przedmiotową uchwałą nie uregulowała zasad dotyczących ustalania wysokości dotacji dla spółek wodnych. Przez zasady udzielania dotacji należy rozumieć normy prawne dotyczące sposobu ustalania wysokości dotacji, kręgu podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaju zadań, na które dotacja ma być udzielona, sposobu postępowania z wnioskiem o dotację, wymaganych dokumentów do rozpoznania tego wniosku. Rada Gminy Ciekcyń dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinna określić w uchwale jednoznacznie kwotę dotacji, tak by beneficjent nie miał wątpliwości, o jaka wysokość dotacji może się ubiegać (wyrok WSA w Warszawie sygn. akt V SA/Wa 3664/15 z dnia 15 października 2015 r.).

Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić na przykład poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków. Rada Gminy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia kryteriów ustalania wysokości dotacji w uchwale rady gminy narusza art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

Postanowieniem § 10 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Rada określiła warunki udzielenia dotacji z budżetu gminy w formie pisemnej. Z kolei w § 11 ust. 2 załącznika wprowadzono wzór umowy. Kolegium Izby wskazuje, że regulacja w tym zakresie znajduje się w ustawie o finansach publicznych (art. 250), a zatem nie ma potrzeby, aby Rada w przedmiotowej uchwale zamieszczała postanowienia odnośnie zakresu umowy, czy tym bardziej określała wzór umowy. Rada tym samym wyszła poza regulacje ustawowe.

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 przy tym uprawniony do decydowania o treści umowy.

Zatem postanowienia § 11 ust. 2 załącznika do uchwały naruszają przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

W § 15 ust. 2 załącznika do uchwały zapisano, że brak rozliczenia bądź świadome podanie nieprawdziwych danych skutkuje decyzją o zwrocie w całości dotacji przyznanej z budżetu Gminy Ciekcyń. Kwestia zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego została uregulowana w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ust. 1 i 3 ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy, a w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok

budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo - w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji - wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Regulacje zawarte w art. 252 ust. 1 i 2 ustawy odnoszą się natomiast do dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, które podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy - podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z ustępem 3 i 4 powyższego artykułu dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania, a dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Na mocy art. 252 ust. 5 ustawy zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Dotacja udzielana na podstawie przedmiotowej uchwały Rady Gminy Cekcyn przeznaczona jest na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych. W uchwale określono termin wykorzystania udzielonej dotacji. Zatem stosownie do przytoczonych wyżej przepisów art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych obowiązek zwrotu dotacji przekazanej na podstawie badanej uchwały powstanie, gdy beneficjent nie wykorzysta dotacji w określonym w uchwale terminie, wykorzysta dotację na inny niż wskazany w uchwale cel lub pobierze dotację nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Uwzględniając powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy nie znajduje uzasadnienia prawnego dla wskazanego w § 15 ust. 2 załącznika do uchwały zapisu dotyczącego zwrotu dotacji celowej na konto Gminy Cekcyn, w przypadku braku rozliczenia bądź podania nieprawdziwych danych.

Uregulowanie zastosowane w uchwale wykracza poza ustawowo określone przypadki dokonywania zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z Konstytucją RP organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Inne niż wynikające z ustawy o finansach publicznych uregulowania dotyczące zwrotu dotacji stanowią naruszenie art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Uwzględniając powyższe ustalenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że wskazane wyżej nieprawidłowości zawarte w uchwale nr IX/95/19 i załączniku do uchwały Rady Gminy Cekcyn naruszają przepisy prawa w sposób rażący i należy je wyeliminować z obrotu prawnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że unieważnienie uchwały w części spowoduje brak określenia wysokości udzielanej dotacji i w związku z powyższym unieważniło uchwałę w całości.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz