

UCHWAŁA NR 54/2011
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 1 lipca 2011 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XI/48/11 Rady Gminy Samborzec z dnia 3 czerwca 2011 r. dotyczącej określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji dla spółki wodnej działającej na terenie Gminy Samborzec będącej podmiotem niezliczonym do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczenia, podjęcia współpracy, oraz sposobu kontroli wykonywania zadania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Henryk Rzepa - Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołyk (sprawozdawca), Iwona Kudła, Joanna Marczevska, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas

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 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) w wyniku badania Uchwały Nr XI/48/11 Rady Gminy Samborzec z dnia 3 czerwca 2011 roku w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji dla spółki wodnej działającej na terenie Gminy Samborzec będącej podmiotem niezliczonym do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczenia, podjęcia współpracy, oraz sposobu kontroli wykonywania zadania.

postanawia

stwierdzić nieważność Uchwały Nr XI/48/11 Rady Gminy Samborzec z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji dla spółki wodnej działającej na terenie Gminy Samborzec będącej podmiotem niezliczonym do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczenia, podjęcia współpracy, oraz sposobu kontroli wykonywania zadania z powodu naruszenia:

- art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
- art. 164 ust 5a – 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne (Dz. U z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.),
- art. 34 ust. 1 pkt 3a i 8 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/48/11 Rady Gminy Samborzec z dnia 3 czerwca 2011 r w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji dla spółki wodnej działającej na terenie Gminy Samborzec będącej podmiotem niezliczonym do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczenia, podjęcia współpracy, oraz sposobu kontroli wykonywania zadania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach Zespół Zamiejscowy w Sandomierzu w dniu 13 czerwca 2011 r.

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992r o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001r Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) została objęta postępowaniem nadzorczym, w wyniku którego stwierdzono, że Rada Gminy w Samborcu w § 1 pkt 1 badanej uchwały uchwaliła iż określony w uchwale tryb postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Samborzec będzie stanowił podstawę do udzielenia dotacji dla jednego podmiotu tj. Spółki Wodnej w Samborcu. Fakt, że uchwała skierowana jest tylko do jednego podmiotu wynika również z samego sformułowania zawartego w treści podjętej uchwały jak również z załącznika Nr 2 do tej uchwały pn. „Porozumienie Organizacyjne”, gdzie wskazano już spółkę która może przystąpić do zawarcia tego porozumienia, jak i osoby które będą ją reprezentowały.

Powyższy zapis koliduje z zasadą równości w ubieganiu się o wsparcie publiczne na finansowanie zadań wynikającą z art. 43 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Przedmiotowa uchwała określa tryb postępowania o udzielenie dotacji dla spółki wodnej na terenie Gminy Samborzec, zakładając jednocześnie że na terenie Gminy Samborzec działa tylko jeden podmiot o tym charakterze. Zdaniem Kolegium założenie takie nie może mieć miejsca gdyż, stosownie do uregulowań zawartych w art. 165 ust 1 Prawo wodne, utworzenie spółki wodnej następuje w drodze porozumienia co najmniej 3 osób fizycznych lub prawnych zawartego w formie pisemnej. Do utworzenia spółki wodnej może więc dojść w każdym momencie i organ stanowiący nie może zakładać iż nowo utworzona spółka wodna nie będzie mogła wystąpić o udzielenie dotacji celowej na zasadach określonych w badanej uchwale, gdyż naruszałoby to zasadę równości podmiotów wyrażoną w art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Wskazać należy również, że Rada Gminy w Samborcu określając iż o uzyskanie dotacji celowej w świetle badanej uchwały może wystąpić jeden podmiot uznała jednocześnie, co wynika z zapisu zawartego w § 4 uchwały, że uchwała badana stanowi akt prawa miejscowego i winna podlegać regułom publikacji i wejścia w życie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007r, Nr 68 poz.449 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 w/w ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy.

Jak wynika z treści § 2 badanej uchwały, Rada Gminy w Samborcu jako załącznik Nr 2 uchwały określiła „Porozumienie Organizacyjne”, na podstawie którego, Urząd Gminy w Samborcu objąłby patronat nad działalnością Gminnej Spółki Wodnej w Samborcu oraz zapewnił tej spółce wodnej obsługę administracyjno – organizacyjną związaną z prowadzeniem działalności statutowej spółki.

Z § 1 porozumienia wynika, że patronat Urzędu Gminy obejmowałby między innymi:

- wyodrębnienie w siedzibie urzędu lokalu w celu zabezpieczenia Gminnej Spółce Wodnej pomieszczenia na potrzeby administracyjno- organizacyjne,
- zapewnienie dostępu do sprzętu komputerowego i biurowego w celach wykonywania zadań statutowych,
- zapewnienie obsługi poczty przychodzącej i wychodzącej,
- umożliwienie korzystania z baz danych Urzędu Gminy, koniecznych dla zapewnienia aktualizacji członków Gminnej Spółki Wodnej w Samborcu zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych,
- udostępnienie w siedzibie Urzędu Gminy sali, w której możliwe będzie przeprowadzenie obrad Walnego Zgromadzenia Członków Gminnej Spółki Wodnej.

Z treści § 2 porozumienia wynika natomiast, że Urząd Gminy udzielałby wsparcia pracownika Urzędu w obsłudze administracyjnej biura Gminnej Spółki Wodnej w Samborcu.

W § 3 porozumienia wskazano, że Urząd Gminy w Samborcu udostępni oficjalną stronę internetową Urzędu Gminy w celu publikacji bieżącej działalności, informacji związanych celami statutowymi oraz danych, których publikacja wynika z ustawy prawo zamówień publicznych.

Zdaniem Kolegium „Porozumienie Organizacyjne” jakie ma zawrzeć Urząd Gminy Samborzec i Gminna Spółka Wodna w Samborcu, nie powinno stanowić załącznika do uchwały organu stanowiącego, w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji dla spółki wodnej i nie powinno podlegać nadzorowi izby.

Na podstawie art. 11 ust 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do właściwości rzeczowej izb w zakresie działalności nadzorczej należą uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach;

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t. oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t.,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa,
- absolutorium,
- wieloletniej prognozy finansowej.

Treść załącznika Nr 2 badanej uchwały – „Porozumienie Organizacyjne” nie odpowiada żadnej z w/w kategorii.

Jednakże z uwagi na to, że zostało ono zawarte jako załącznik do badanej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło że, Rada Gminy w Samborcu poprzez wskazanie, iż „obejmuje patronatem” działalność Gminnej Spółki Wodnej w Samborcu naruszyła art. 164 ust 5a do 5c ustawy Prawo wodne. Z regulacji zawartych w art. 164 ust 5a ustawy jednoznacznie wynika że jednostka samorządu terytorialnego może udzielać spółce wodnej pomocy finansowej na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Zgodnie z art. 164 ust 5b pomoc finansowa o której mowa powyżej ma następować w postaci dotacji celowej. Pomoc dla spółki wodnej określona w „Porozumieniu Organizacyjnym” nie stanowi takiego rodzaju dotacji. W świetle art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej mogą działać tylko wówczas, gdy funkcjonuje w obrocie prawnym przepis prawa uprawniający te organy do działania. Istnieć musi zatem przepis prawa pozytywnego, tj. przyznającego tym organom kompetencje do takiego działania. Rada Gminy w Samborcu nie miała podstawy prawnej do udzielania spółce wodnej świadczeń wynikających z „Porozumienia Organizacyjnego” stanowiącego załącznik Nr 2 do badanej uchwały. Z art. 164 ust 5c wynika ponadto że, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie o udzielenie tej dotacji i sposób jej rozliczenia. Nie ma tu mowy o określeniu treści porozumienia jakie ma być zawarte ze spółką wodną na tzw. „objęcie patronatem” i związane z tym „świadczenia” ze strony Urzędu Gminy.

W § 9 ust 2 badanej uchwały Rada Gminy w Samborcu uchwaliła że, rozliczenie wykorzystania dotacji celowej dla spółki wodnej, wójt przedstawia radzie gminy w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy. Zgodnie zaś z § 9 ust 3 uchwały rozliczenie z wykorzystania udzielonych dotacji wójt podaje do publicznej wiadomości wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za dany rok budżetowy. Zapisy powyższe naruszają zasadę jawności finansów publicznych wyrażoną w art. 34 ust. 1 pkt 3a i 8 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powyżej cytowanymi przepisami zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi, w odniesieniu do dotacji udzielonych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jest realizowana przez podanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu (ust. 3a,) oraz przez udostępnienie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych udostępniona została udzielona dotacja (ust. 8). Podanie przez j.s.t. kwot wszystkich dotacji udzielonych z budżetu jest obowiązkiem j.s.t.. Przepisy art. 37, ustalające tryb, zakres i częstotliwość danych podawanych do publicznej wiadomości przez organy wykonawcze wyodrębniają w swej treści, jako element podlegający podaniu do publicznej wiadomości, wyłącznie dotacje udzielane z budżetu innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Kwoty dotacji które zostały udzielone z budżetu j.s.t. są stałymi elementami sprawozdania z wykonania budżetu, zgodnie z art. 267 i 269 w związku z art. 214 ustawy o finansach publicznych.

Zwrócić należy uwagę, że o ile w art. 34 ust. 1 pkt 3a ustawy o finansach publicznych mowa jest o „podaniu do publicznej wiadomości” kwot dotacji udzielonych z budżetu j.s.t., to w pkt 8 ustawodawca mówi o „udostępnieniu” wykazu podmiotów które ją uzyskały.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm.) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie. Zgodnie z art. 7 tej ustawy udostępnienie następuje w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej lub udostępnienia na wniosek zainteresowanego podmiotu (art. 10 ustawy). Ogłoszenie jest jedną z form udostępnienia informacji, natomiast udostępnienie, o którym mowa w art. 10 ustawy, jest również jedną z form ogólnego obowiązku udostępnienia.

Z art. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika więc, że j.s.t. powinna podjąć działania zmierzające do upublicznienia (ogłoszenia) kwoty dotacji, natomiast „udostępnienie” należy w związku z tym tłumaczyć jako przekazywanie wykazu podmiotów które uzyskały dotację zainteresowanym, którzy wyrazili wolę zapoznania się z nimi.

Określający zasadę jawności art. 34 ustawy o finansach publicznych nie daje podstawy do przedstawiania radzie gminy kompletnego rozliczenia wykorzystania dotacji celowej uzyskanej z budżetu j.s.t. przez spółkę wodną w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy, ani też do podania przez wójta

takiego rozliczenia do publicznej wiadomości wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za dany rok budżetowy.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dani doręczenia.

Przewodniczący Kolegium