

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 15/55/2009

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 3 czerwca 2009 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.- DzU z 2001 r. nr 55, poz. 577; zm. DzU nr 154, poz. 1800; z 2002 r. DzU nr 113, poz. 984; zm. z 2003 r. DzU nr 149, poz. 1454; z 2004 r. nr 273, poz. 2703; z 2005 r. nr 14, poz. 114, nr 64, poz. 565, nr 249, poz. 2104) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591; z 2002 r. nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, nr 113, poz. 984, nr 153, poz. 1271, nr 214, poz. 1806; z 2003 r. nr 80, poz. 717, nr 162, poz. 1568; z 2004 r. nr 102, poz. 1055, nr 116, poz. 1203; z 2005 r. nr 172, poz. 1441, nr 175, poz. 1457; z 2006 r. nr 17, poz. 128, nr 181, poz. 1337; z 2007 r. nr 48, poz. 327, nr 138, poz. 974, nr 173, poz. 1218; z 2008 r. nr 180, poz. 1111, nr 223, poz. 1458) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

o r z e k a n i e w a ż n o ś ć

§ 3, § 5 i § 6 uchwały nr XXIX/221/2009 Rady Miejskiej w Gorzowie Śląskim z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla Zakładu Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim do ścieków z powodu naruszenia art. 174 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e

W dniu 8 maja 2009 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono uchwałę nr XXIX/221/2009 Rady Miejskiej w Gorzowie Śląskim z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla Zakładu Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim do ścieków, w której treści przywołując na podstawie legitymacji art. 174 ust. 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych określono w § 1 i 2 przedmiot oraz stawkę dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim oraz w §§ 3, 5 i 6 zawarto regulacje dotyczące terminów przekazania oraz rozliczenia dotacji, sposobu ewidencji oraz powiązania stawki dotacji z wielkością planu ujętą na ten cel w budżecie, zgodnie z poniższym brzmieniem:

- (§ 3) *Dotacja przekazywana będzie miesięcznie do dnia 20 każdego następnego miesiąca na podstawie przedłożonego wyliczenia przez Kierownika zakładu budżetowego;*
- (§ 5) *1. Roczne rozliczenie dotacji nastąpi do dnia 31 stycznia następnego roku na podstawie sprawozdania z jej wykorzystania złożonego Burmistrzowi Gorzowa Śl. przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Gorzowie Śl.;*
2. Kwoty dotacji wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykorzystane podlegają zwrotowi do budżetu Gminy do dnia 8 stycznia roku następującego po roku budżetowym;
- (§ 6) *Zakład budżetowy zobowiązany jest do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający rozliczenie zadań dotowanych z budżetu gminy.*

W odniesieniu do powyższego w złożonych wyjaśnieniach (sygn. Fn.II.0717/34/2009 z 1 czerwca 2009 r.) podniesiono, co następuje: (...)

2) *dot. § 3 ww. uchwały:*

Odczyt odprowadzanych ścieków do oczyszczalni ścieków w Gminie Praszka dokonany jest w ostatnim dniu każdego miesiąca. W ciągu następnych 14 dni zakład eksploatujący oczyszczalnię przedkłada do tut. zakładu fakturę za odprowadzone ścieki do oczyszczalni

ścieków. Na tej podstawie zakład budżetowy występuje do gminy o udzielenie przedmiotowej dotacji do ilości odprowadzonych ścieków w danym miesiącu. Termin 20 dni pozwala na przeprowadzenie ww. operacji i przekazanie dotacji;

4) dot. § 5 ww. uchwały:

Terminy rozliczenia dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykorzystanie określa rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną. W tej sytuacji przepis § 5 przedmiotowej uchwały zawiera regulację zbędną.

W związku z powyższym § 5 i § 6 ww. uchwały zostaną uchylone na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Gorzowie Śl. w czerwcu 2009 r. (...)

Na posiedzenie Kolegium, wyznaczone na dzień 3 czerwca 2009 r. przedstawiciel Gminy, zawiadomionej prawidłowo nie stawił się.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jedną z podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zasada praworządności określona w jej art. 7, obligująca organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i granicach prawa. Z zasady tej wynika bezpośredni zakaz domniemywania kompetencji organów w tym organów jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wynika z dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów Prawa ustrojowego, przepisów Prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. IISA/Wr 1459/97).

Zakres kompetencji jednostki samorządu terytorialnego w zakresie szczególnego rodzaju wydatku publicznego, jakim jest dotacja przedmiotowa wyznaczony jest normami ogólnymi z art. 106 ust. 2 pkt 3, art. 24 ust. 4, oraz art. 174 odnoszącymi się do możliwości transferu środków publicznych w tej formie, zasad i trybu przekazywania jak i normami odnoszącymi się do rozliczania oraz zwrotu dotacji sprecyzowanymi w art. 145 oraz 146 ustawy o finansach publicznych oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych

i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm).

Stosownie do art. 174 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych. Dotacjami przedmiotowymi są, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych.

Kwoty i zakres dotacji, określa uchwała budżetowa (art. 174 ust. 3). Zakres kompetencji organu stanowiącego w przedmiocie stawek dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych określony jest dyspozycją art. 174 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe znalazło odzwierciedlenie w § 1 i § 2 w/w uchwały Rady Miejskiej w Gorzowie Śląskim, w których ustalono przedmiot dotowania oraz stawki dotacji dla Zakładu Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim do ścieków.

Tym samym postanowienia odnoszące się do unormowań zasad, trybu udzielania dotacji oraz rozliczania i zwrotu formułowane w § 3, § 5 i § 6 przekraczają granice prawne kompetencji organu stanowiącego sprecyzowane w art. 174 ust. 4 ustawy o finansach publicznych odnoszące się do ustalenia stawki dotacji przedmiotowych.

Niezależnie od powyższego w odniesieniu do wskazanych w przedmiotowej uchwale terminów rozliczenia dotacji oraz zwrotu „niewykorzystanych części” wskazać należy, iż zasady przekazywania i rozliczania dotacji przedmiotowych udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa w/w rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną. Stosownie do § 52 ust. 1 rozporządzenia dotacje przedmiotowe przekazywane są samorządowym zakładom budżetowym przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w wysokości odpowiedniej do stopnia realizacji finansowanych zadań. Rozliczenie dotacji następuje natomiast w sposób określony w § 52 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym kierownik samorządowego zakładu budżetowego przekazuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd.

W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości, zarząd wydaje decyzję o zwrocie dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odsetkami, w wysokości i terminie określonym w art. 145 ust. 1 w zw. z art. 190 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 145 ust. 1 dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

W sytuacji niedokonania zwrotu dotacji organ, który udzielił dotacji wydaje w oparciu o art. 146 ustawy decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

W tym stanie nie znajdujący uzasadnienia w normach kompetencyjnych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zakres regulacji §§ 3, 5 i 6 dotyczących normowania działalności zakładu budżetowego w przedmiocie terminów przekazania, rozliczenia dotacji oraz sposobu ewidencji implikuje stwierdzeniem naruszenia zakresu upoważnienia z art. 174 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Ponadto należy podkreślić, iż istotnym naruszeniem obowiązującego porządku prawnego jest regulowanie przez gminę nie tylko tego, co zostało już raz zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego; to bowiem możliwe jest jedynie w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje - na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium