



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 14 lutego 2017 r.

Poz. 724

UCHWAŁA NR 0102-598/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 16 grudnia 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr VIII/37/2016 Rady Gminy Rychliki z dnia 25 listopada 2016 roku w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ dostarczonej wody wynikającej z taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rychliki zatwierdzonej Uchwałą Nr VIII/36/2016 Rady Gminy Rychliki.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /t.j. z 2016r. Dz.U. poz.446z późn.zm./

uchwała, co następuje

Stwierdza się nieważność Uchwały Nr VIII/37/2016 Rady Gminy Rychliki z dnia 25 listopada 2016 roku w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ dostarczonej wody wynikającej z taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rychliki zatwierdzonej Uchwałą Nr VIII/36/2016 Rady Gminy Rychliki w części § 2.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rychliki w dniu 25 listopada 2016 r. podjęła Uchwałę Nr VIII/37/2016 w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ dostarczonej wody wynikającej z taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rychliki zatwierdzonej Uchwałą Nr VIII/36/2016 Rady Gminy Rychliki. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 5 grudnia 2016 r. podstawie art. 90 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązującym wójta gminy do przedłożenia uchwały do organu nadzoru w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia. O miejscu i terminie posiedzenia Kolegium Izby powiadomiono Gminę Rychliki pismem z dnia 8 grudnia 2016 r. umożliwiając przedstawicielowi jednostki udział w posiedzeniu, zgodnie z art. 18 ust.3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Ponadto pismem z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. RIO.I.-072-5/16 zwrócono się do Wójta Gminy Rychliki, w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym o udzielenie informacji, czy Gmina Rychliki ustaliła dopłatę do ceny wody w oparciu o art. 24 ust.6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, czy też udzieliła dotacji przedmiotowej na podstawie art. 219 ustawy o finansach publicznych. Na posiedzeniach w dniach 12 i 16 grudnia 2016 roku Kolegium Izby dokonało oceny prawnej przedłożonej uchwały i uznało, iż narusza ona prawo i na tej podstawie postanowiono stwierdzić nieważność badanej uchwały w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Rada Gminy Rychliki działając na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 24 ust.6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków a także powołując się na art. 219 ustawy o finansach publicznych ustaliła stawkę dopłaty do ceny 1m³ wody ustalonej w taryfie dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rychliki. Poza ustaleniem stawki dopłaty do ceny za każdy 1m³ wody Rada postanowiła, iż dopłata będzie przekazywana

miesięcznie z budżetu Gminy w formie dotacji przedmiotowej dla Gminnego Zakładu Komunalnego w Rychlikach po przedłożeniu rozliczenia sprzedanej wody. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej / dalej Kolegium Izby/ ustaliło następujący stan prawny: Zgodnie z art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Na podstawie art. 24 ust.6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Natomiast powołany w podstawie prawnej przepis art. 219 ustawy o finansach publicznych stanowi o prawie udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych i innych podmiotów nie wymienionych w przepisie, o ile odrębne regulacje stanowią podstawę do udzielenia dotacji przedmiotowej. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę przede wszystkim zobowiązane było do oceny, czy w świetle przepisów kompetencyjnych a w szczególności art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jest organem właściwym do rozstrzygania w trybie nadzoru o zgodności z prawem uchwały w sprawie ustalenia przez radę gminy dopłat do ceny wody. Kolegium Izby uznało się organem właściwym rzeczowo do badania przedmiotowej uchwały w ramach kompetencji wynikającej z art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uprawniającego do objęcia nadzorem w zakresie spraw finansowych min. spraw dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Analogiczne stanowisko w sprawie właściwości rzeczowej Kolegium Izby przyjęła Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie wydając Uchwałę Nr II/337/2011 w dniu 25 stycznia 2011 r. Kolegium Izby w Olsztynie znane są także stanowiska niektórych Izb uznających się za niewłaściwe rzeczowo do badania uchwały w sprawie dopłat do stawek wody lub ścieków wskazując jednocześnie na właściwość nadzorczą wojewody. Rada Gminy Rychliki, działając zgodnie z art. 24 ust.6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ustaliła stawkę dopłaty do 1m³ wody i jednocześnie ustaliła, iż dopłata zostanie przekazana samorządowemu zakładowi budżetowemu w formie dotacji przedmiotowej klasyfikowanej w dziale 400 wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, rozdział 40002 Dostarczanie wody dla Gminnego Zakładu Komunalnego w Rychlikach. Nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Gminy do ustalenia w drodze uchwały stawki dopłaty do wody dla wyznaczonych grup odbiorców taryfowych jednakże wątpliwości prawne rodzi forma przekazania przez Gminę dopłaty w określonej w § 2 badanej uchwały tj. dotacji przedmiotowej. Kolegium badając niniejszą sprawę uwzględniło stanowiska prezentowane zarówno przez Ministerstwo Finansów, stanowiska innych organów nadzoru i poglądy wyrażane w literaturze. Rozstrzygnięcia wymaga problem charakteru prawnego dopłaty do wody i formy przekazania dopłaty przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu tj. czy dopłata gminy do taryfowych grup odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych może być przekazana przedsiębiorstwu, jakim jest samorządowy zakład budżetowy w formie dotacji przedmiotowej zdefiniowanej w ustawie o finansach publicznych. W piśmie z dnia 11 grudnia 2009r., sygn. ST1-4834-254/BTM/2009 Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wyjaśniał, że cyt. „zgodnie z art. 24 ust.6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków /Dz.U. z 2006r. Nr 123, poz.858 z późn.zm. /, rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców. Dopłata ta ma na celu ochronę, np. gospodarstw domowych przed skokowym wzrostem cen i stawek opłat za wodę i ścieki i nie stanowi formy dotowania działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego /.../ W związku z tym dopłatę do wody należy traktować, jako zakup usług i zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 września 2004r., w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych /Dz. U. Nr 209, poz. 2132 z późn. zm./, ujmować w § 430-„Zakup usług pozostałych” z odpowiednią czwartą cyfrą.” Ponadto Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu w interpretacji indywidualnej w sprawie IL PP2/443-1504/10-2/SJ na pytanie: „czy otrzymana dotacja przedmiotowa, stanowiąca dopłatę do ceny wody i ścieków będzie podlegała opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, zgodnie z art. 19 pkt 21 ustawy o VAT?” stwierdził, co następuje: Wnioskodawca zakład budżetowych wystąpił o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług w zakresie opodatkowania otrzymanej dotacji. W związku z prowadzoną działalnością, w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków wnioskodawca otrzymuje od Gminy dotacje przedmiotową, stanowiąca dopłatę do ceny wody i ścieków. W związku z wystawianiem faktur wewnętrznych, które dokumentują otrzymanie dotacji przedmiotowej z momentem uznania na rachunku bankowych, kwota dotacji traktowana jest, jako kwota brutto. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, na pytanie o obowiązek opodatkowania podatkiem od towarów lub usług dotacji przedmiotowej stwierdził, że otrzymana dotacja, stanowiąca dopłatę do ceny wody i ścieków będzie podlegała opodatkowaniu podatkiem VAT, zgodnie z art. 5 ust.1 ustawy o podatku VAT, natomiast obowiązek podatkowy powstanie z chwilą uznania rachunku bankowego, zgodnie z art. 19 ust.21 ustawy. Problem opodatkowania dopłat do wody i dokumentowania

otrzymanej dopłaty fakturą VAT był także analizowany przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach, który w interpretacji indywidualnej sygn. IBPP3/4512-47/15 JP z dnia 23 kwietnia 2015r. przedstawił stanowisko na wniosek Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji spółki komunalnej potwierdzając, że w sytuacji, gdy podatnik, w związku z konkretną dostawą towarów lub świadczeniem usług, otrzymuje dofinansowanie (dotację, subwencję), stanowiące dopłatę do ceny towaru lub usługi, tego rodzaju dofinansowanie stanowi obok ceny, uzupełniający element podstawy opodatkowania z tytułu danej dostawy lub świadczenia. Kryterium uznania dotacji za stanowiącą podstawę opodatkowania jest, zatem stwierdzenie, że dotacja dokonywana jest w celu sfinansowania konkretnej czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Natomiast dotacje niedające się powiązać z konkretnymi czynnościami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, nie stanowią podstawy opodatkowania w rozumieniu przepisu art. 29a ust.1 ustawy o VAT.Kolegium Izby we wcześniej podjętej uchwale Nr Uchwale Nr 0102-82/16 z dnia 8 lutego 2016r. postanowiło stwierdzić nieważność § 2 Uchwały Nr IX/72/2015 Rady Gminy Rychliki z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ dostarczonej wody wynikającej z taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rychliki. W poprzednio prowadzonym postępowaniu Kolegium Izby uznało się niewłaściwym rzeczowo do badania uchwały w zakresie § 1 ustalającego stawkę dopłaty do ceny wody i postanowiło przekazać uchwałę do badania Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiego, natomiast Kolegium Izby objęło nadzorem postanowienie niniejszej uchwały w zakresie § 2 stanowiącym o przekazaniu dopłaty do wody w formie dotacji przedmiotowej zgodnie ze wskazaną klasyfikacją budżetową właściwej do ujęcia dotacji w budżecie Gminy Rychliki oraz określiła obowiązek rozliczenia sprzedanej wody i termin złożenia rozliczenia przez Gminny Zakład Komunalny w Rychlikach. W uzasadnieniu wcześniejszego stanowiska Kolegium Izby w ogólnych sformułowaniach uzasadniło swoje rozstrzygnięcie nadzorcze wyrażone w, niezbyt wnikliwie wyłożyło argumentację podjętej uchwały, co skutkowało uwzględnieniem skargi Gminy Rychliki przez Kolegium Izby Olsztynie Uchwałą Nr 0102-245/16 w dnia 20 kwietnia 2016r. Postanowieniem z dnia 16 maja 2016r. WSA w Olsztynie w sprawie sygn. I SA /OL 313/16, postanowiło umorzyć postępowanie w sprawie, tym samym WSA nie doprowadził do jednoznacznego rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy.Rada Gminy Rychliki w dniu 25 listopada 2016r. podjęła Uchwałę Nr VIII/37/2016 o tożsamej treści w zakresie podstaw prawnych i zakresu regulacji w stosunku do Uchwały Nr IX/72/2015.W ocenie Kolegium Izby za niezgodny z przepisami prawa należy uznać § 2 badanej uchwały określający, iż dopłata będzie przekazywana formie dotacji przedmiotowej po przedłożeniu rozliczenia sprzedanej wody a także ustalający termin rozliczenia całości przekazanej dopłaty do 31 grudnia 2017r.Kolegium Izby przyjęło, iż wskazane w badanej uchwale podstawy prawne nie mogą stanowić upoważnienia do ustalenia zasad przekazania dopłaty w formie dotacji, z podaniem szczegółowej klasyfikacji budżetowej albowiem postanowienia tym zakresie powinny być ujmowane w treści uchwały budżetowej, zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych, z zachowaniem zasady jedności formalnej i materialnej budżetu. Ponadto Rada Gminy wykroczyła poza upoważnienia ustawowe określając w § 2 badanej uchwały termin rozliczenia dopłaty albowiem z podstaw prawnych podjętej uchwały nie wynika kompetencja do regulowania tej kwestii w uchwale stanowiącej o kwocie dopłat do stawek wody wynikającej z taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W literaturze prezentowane są zasady podejmowania uchwał i za istotne uznaje się regułę, iż treść merytoryczna uchwał powinna ściśle odpowiadać przywołanym w podstawie prawnej normom. Nie można, więc w treści uchwały w sprawie dopłat do ceny wody regulować innych kwestii niż wynikające z art. 24 ust.6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ale też nie można spraw związanych z udzieleniem i klasyfikacją dotacji przedmiotowych ujmować w innym niż uchwała w sprawie budżetowa aktach / vide art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych/. Zasada wyłączności formalnej uchwały budżetowej, rozumiana, jako wymóg uchwalenia określonych norm prawnych tylko w drodze ich zamieszczenia w przyjmowanej uchwale budżetowej lub uchwale ją zmieniającej a contrario oznacza zakaz uchwalania treści prawnie zastrzeżonych dla uchwały budżetowej w drodze innych, zwykłych uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego /vide: „Uchwały i zarządzenia organów samorządu terytorialnego dotyczące spraw finansowych, wyd.4 pod redakcją Piotra Walczaka, str.13”/. Kolegium Izby opierając się na przytoczonych regułach działania organów stanowiących samorządu terytorialnego i wymogów prawnych dotyczących ich aktywności uchwałodawczej postanowiło stwierdzić nieważności § 2 badanej uchwały z uwagi na regulowanie w tej części uchwały materii spraw należących do obligatoryjnej treści uchwały w sprawie budżetu tej jednostki.Stosownie do ukształtowanej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) 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. Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf