



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 października 2023 r.

Poz. 5473

UCHWAŁA NR 63/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ WE WROCŁAWIU

z dnia 3 października 2023 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXV/454/23
z dnia 4 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie
kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej w latach 2022–2024**

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXV/454/23 z dnia 4 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej w latach 2022–2024 — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687) w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) oraz § 14 ust. 2 i § 30 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXV/454/23 z dnia 4 września 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej w latach 2022–2024 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 września 2023 roku.

Rada Miejska w Ścinawie, działając na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687), zwanej dalej „p.o.ś.”, zgodnie z § 1 nadzorowanej uchwały określiła w załączniku „Regulamin — zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków mieszkalnych do kanalizacji sanitarnej w celu odprowadzania ścieków bytowych w latach 2022–2024” (zmieniony uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXVI/455/23 z dnia 22 września 2023 r.), zwany dalej Regulaminem.

W Regulaminie przyjęto m.in., iż przez inwestycję rozumie się budowę nowego podłączenia nieruchomości do kanalizacji sanitarnej znajdującej się w granicach administracyjnych gminy Ścinawa w celu odbioru ścieków bytowych, a przez nowe podłączenia rozumie się podłączenia wykonane po 1 stycznia 2022 r., Program oznacza natomiast program dotacji, o którym mowa w Regulaminie, realizowany przez Gminę w latach 2022–2024 (§ 2 pkt 3, 5 i 9). O dotację mogą ubiegać się wnioskodawcy, którzy „zrealizują inwestycję w okresie obowiązywania Programu, zgodnie z zaakceptowanymi uzgodnieniami technicznymi z Odbiorcą ścieków, sztuką budowlaną i przepisami szczególnymi oraz warunkami niniejszego Regulaminu” (§ 12 pkt 6).

Ponadto zgodnie z § 5 Regulaminu ustala się wysokość dotacji na kwotę 150 zł za każdy metr bieżący wybudowanego podłączenia zgodnie z wydanymi warunkami podłączenia, jednak wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% wartości kosztów kwalifikowanych inwestycji. Dotacja przyznawana jest w formie zwrotu części poniesionych i udokumentowanych wydatków na budowę podłączenia, po zakończeniu realizacji inwestycji ustalonych zgodnie z § 5 Regulaminu.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Jak wynika z definicji zawartej w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak wynika z dyspozycji art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacjami celowymi są środki przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b u.f.p., zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje również art. 403 ust. 6 p.o.ś. Zgodnie z art. 250 u.f.p. umowa o dotację określa w szczególności elementy takie jak: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Ustawodawca nie dopuszcza zatem możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Przepisy ustawy o finansach publicznych i art. 403 ust. 4–6 p.o.ś. nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Każda dotacja zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.

Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy. W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, na podstawie których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, a beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowaną umową środki dotacji refinansujące uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji.

Postanowienia wprowadzonych badaną uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed wejściem w życie badanej uchwały, a tym samym przed

podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. (wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt II GSK 954/15).

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, obowiązujący na ograniczonym obszarze, odpowiadającym właściwości miejscowej organu jednostki samorządu terytorialnego wydającego ten akt. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (tak: wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt I SA/Wa1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Wprowadzając Regulamin na lata 2022–2024 Rada ustaliła jednocześnie w § 4 badanej uchwały, że traci moc uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie nr LVI/364/22 z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej w latach 2022–2024. Kolegium Izby stwierdziło przy tym, że uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie nr LVI/364/22 z dnia 21 lipca 2022 r. określała możliwą do otrzymania dotację „nie przekraczającą całości kosztów kwalifikowanych inwestycji oraz nie więcej niż 150 zł za każdy metr bieżący wybudowanego podłączenia”. Tym samym objęta nadzorem uchwała zmieniała możliwą do otrzymania wysokość dotacji na niekorzyść beneficjenta.

Badana uchwała nie zawiera przepisów przejściowych, które określałyby jej wpływ na stosunki powstałe pod działaniem uchwały, która traci moc, a której wyznaczony okres obowiązywania (2022–2024) jeszcze nie minął. Powyższe w sposób istotny narusza § 14 ust. 2 i § 30 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Z powołanych regulacji wynika bowiem, że uchwała zawiera przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną uchwałę. W przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej uchwały na stosunki powstałe pod działaniem uchwały dotychczasowej bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Ścinawie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:
Lucyna Hanus