



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 30 listopada 2022 r.

Poz. 4553

Uchwała Nr 146/g129/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 10 listopada 2022 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), art. 126, art. 250, art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LXIV/561/2022 Rady Miasta Ustka z dnia 29 września 2022 r. w sprawie: zmiany uchwały Rady Miasta Ustka Nr XXX/273/2020 z dnia 29 października 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Miasta Ustka

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 20 października 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LXIV/561/2022 Rady Miasta Ustka z dnia 29 września 2022 r. w sprawie: zmiany uchwały Rady Miasta Ustka Nr XXX/273/2020 z dnia 29 października 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Miasta Ustka, zaś w dniu 10 listopada 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Ustka, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, wprowadziła zmiany w treści Załącznika do uchwały pn. "Zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Miasta Ustka na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie Miasta Ustka".

W § 1 pkt 1 lit. a badanej uchwały Rada Miasta postanowiła o tym, że: „§ 1 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

*"Wniosek o udzielenie dotacji celowej należy złożyć dla inwestycji planowanych, **będących w realizacji lub zakończonych.**"*

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 1 pkt 1 lit. b uchwały przewidziano następujący zapis: „§ 3 ust.6 otrzymuje brzmienie:

*"W przypadku inwestycji **rozpoczętych** lub planowanych do zrealizowania, udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o udzielenie dotacji, w której określa się szczegółowe obowiązki dotyczące wykorzystania i rozliczenia dotacji. Jeżeli zadanie zostało już **zakończone** Wnioskodawca składa wnioski o udzielenie dotacji (załącznik nr 1), wniosek o rozliczenie dotacji celowych z budżetu Gminy Miasto Ustka (załącznik nr 2) wraz z wymaganymi załącznikami oraz wniosek o płatność (załącznik nr 3)."*

Dodatkowo w § 1 pkt 1 lit. c uchwały Rada Miasta postanowiła, że: „§ 3 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

*"Warunkiem przekazania dotacji jest realizacja inwestycji zgodnie z zasadami określonymi w niniejszej uchwale. W przypadku inwestycji planowanych lub **rozpoczętych** zawarcie umowy pisemnej i zgodność realizacji inwestycji z warunkami tej umowy, w przypadku **inwestycji zakończonych** konieczne jest złożenie wniosku o płatność."*

W § 1 pkt 1 lit. f uchwały Rada Miasta postanowiła z kolei, że:

„§ 5 otrzymuje brzmienie:

*"W przypadku inwestycji **rozpoczętych** lub planowanych do zrealizowania, dotacje będą udzielane na przedsięwzięcia, które zostaną zrealizowane w danym roku budżetowym. W uzasadnionych przypadkach i po uzyskaniu zgody Burmistrza, udzielenie dotacji na wniosek złożony w danym roku może nastąpić w roku następnym. W przypadku **inwestycji zakończonych** poniesienie kosztów może nastąpić nie wcześniej niż w styczniu roku poprzedzającego rok złożenia wniosku (liczy się data wystawienia faktury)."*

Także we wzorze wniosku o dofinansowanie, stanowiącym Załącznik nr 1 do badanej uchwały zamieszczono postanowienia wskazujące na możliwość występowania o dotację na zadania będące w trakcie realizacji lub zakończone:

"IV. INFORMACJE NA TEMAT PRZEDSIĘWZIĘCIA /kopie posiadanych dokumentów załączone do wniosku/:(...)*

*d) wstępny harmonogram rzeczowo-finansowy zadania (**dot. zadań w trakcie realizacji lub planowanych**),(...)*

f) oświadczenie, iż nieruchomość, na której planowana/realizowana/zrealizowana jest inwestycja, nie jest wykorzystywana sezonowo."

Zdaniem Kolegium tut. Izby ww. postanowienia badanej uchwały oraz jej Załącznika nr 1 w zakresie, w jakim przewidują dofinansowanie zadania rozpoczętego lub zakończonego przed dniem złożenia wniosku o udzielenie dotacji (a tym samym przed dniem podpisania umowy w sprawie udzielenia dotacji), w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4 - 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez wskazane w tym przepisie podmioty. Zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania

określa rada gminy w drodze uchwały, zaś udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę.

Jak wynika z kolei z definicji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych, 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 między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji ww. art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych z umowy w sprawie udzielenia dotacji ma wynikać w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

W ocenie Kolegium tut. Izby, wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: *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.* Skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, żeby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych) co, w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska, przewiduje również art. 403 ust. 6 tej ustawy. Tym samym uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza 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. 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 natomiast mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, tj.m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn

akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) ustawodawca jak zasadnie przyjął skarżący kasacyjnie organ nadzoru nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy FinPubU i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy PrOchrŚrod, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać należy zatem, że ustawodawca nie dopuszcza 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). Tym samym zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy FinPubU. Jak słusznie zwrócono uwagę w ww. orzeczeniu każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w FinPubU, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Trafnie podnosi skarżący kasacyjnie organ nadzoru, że dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy. Rację ma organ nadzoru również kiedy wskazuje, że w praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej 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. (...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 FinPubU jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy.”

Z wyżej wskazanych przyczyn, w ocenie Kolegium tut. Izby, ustalając zasady udzielania dotacji na zadania już rozpoczęte i zrealizowane przed zawarciem umowy, Rada Miasta przekroczyła delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego

upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecnictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji RP).

Z uwagi na powyższe niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały przyjąć należy, że w sposób istotny narusza ona art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej."

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby ustaliło, że w § 1 pkt 1 lit b uchwały zawarto następujące postanowienie: „§ 3 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

"W przypadku inwestycji rozpoczętych lub planowanych do zrealizowania, udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o udzielenie dotacji, w której określa się szczegółowe obowiązki dotyczące wykorzystania i rozliczenia dotacji. Jeżeli zadanie zostało już zakończone Wnioskodawca składa wniosek o udzielenie dotacji (załącznik nr 1), wniosek o rozliczenie dotacji celowych z budżetu Gminy Miasto Ustka (załącznik nr 2) wraz z wymaganymi załącznikami oraz wniosek o płatność (załącznik nr 3)."

Ustalenie elementów umowy o udzielenie dotacji celowej należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały, tj. art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy określanie sposobu wykonywania uchwał rady, które jest realizowane w tym przypadku m.in. poprzez zawarcie umowy z beneficjentem dotacji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby pragnie podkreślić, że obligatoryjne elementy umowy dotyczącej dotacji celowej zostały wskazane w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na powyższe, zdaniem Kolegium tut. Izby, nie ma ani potrzeby, ani podstawy prawnej uprawniającej do odrębnego regulowania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kwestii, które zostały już unormowane w ustawie.

Analiza treści zmienianej uchwały wskazuje, że Rada Miasta wywiązała się z ustawowego obowiązku, wynikającego z wyżej przywołanego art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nakazującego uregulowanie w podejmowanej uchwale m.in. „sposobu rozliczenia dotacji”. Rada Miasta Ustka zawierając jednakże postanowienie, zgodnie z którym w umowie o udzielenie dotacji zamieszcza się m.in. szczegółowe obowiązki dotyczące rozliczenia dotacji prowadzi, zdaniem Kolegium tut. Izby, do nieuprawnionego kształtowania umowy, tj. do określenia jednego z jej obligatoryjnych elementów wynikających z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zauważa, że ustalenie elementów umowy należy do kompetencji organu wykonawczego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodniczący Kolegium

Roman Fandrejewski

Zastępca Prezesa

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku