



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 17.04.2023 r.

Poz. 1787

Uchwała Nr 054/g287/D/23

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 30 marca 2023 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. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 43, art. 126, art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXVII/305/2023 Rady Gminy Tuchomie z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania

orzeka nieważność:

- § 6,

- § 9 ust. 1 pkt 2 lit. f),

- § 9 ust. 1 pkt 3 lit. a) w zakresie słów: *"lub inne dokumenty wymagane prawem"*,

- § 11

załącznika do badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 8 marca 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXVII/305/2023 Rady Gminy Tuchomie z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania, zaś w dniu 30 marca 2023 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Kolegium Izby stwierdziło, że w załączniku do badanej uchwały Rada Gminy ustaliła *Regulamin przyznawania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania.*

W § 6 ww. *Regulaminu* postanowiono, że: *"Koszty związane z przygotowaniem dokumentacji technicznej mogą być poniesione przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji."*

W ocenie Kolegium tut. Izby, ustalenie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu gminy, na podstawie których dopuszczalne jest udzielenie dotacji na zadania zrealizowane przed zawarciem umowy, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, bowiem narusza 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.

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, 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 tut. Kolegium, 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. 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, aby 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 sądowoadministracyjnym 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 NSA 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.

Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w FinPubU, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieją 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 Kolegium Izby orzekło także nieważność § 11 Regulaminu, zgodnie z którym: "Dofinansowanie nie obejmuje przedsięwzięć zrealizowanych przed dniem wejścia w życie niniejszego regulaminu."

Zdaniem Kolegium tut. Izby, cytowane postanowienie badanej uchwały interpretowane może być w ten sposób, że dotacja przysługuje w każdym przypadku zrealizowania przedsięwzięcia po dniu wejścia w życie uchwały, bez względu na moment zawarcia umowy w sprawie dotacji. Tym samym Kolegium Izby uznało, że ww. regulacja narusza w sposób istotny wskazane powyżej 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.

Uzupełniająco Kolegium tut. Izby wskazuje, że uchwała rady gminy powinna każdorazowo precyzować zasady udzielania dotacji z budżetu gminy tak, aby adresaci regulacji w niej zawartych nie mieli wątpliwości co do ujętych w niej zapisów. Tymczasem cytowany zapis *Regulaminu* może wprowadzać w błąd beneficjentów dotacji poprzez nieprecyzyjne ustalenie momentu, od którego dotacja będzie mogła zostać uznana za podlegającą rozliczeniu.

Kolegium tut. Izby podkreśla, że badana uchwała, będąca - w myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - aktem prawa miejscowego, kierowanym do ogółu odbiorców, powinna być zredagowana w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny. Jak wskazuje się także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uchwały podejmowane przez organy stanowiące gmin muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/LU 485/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05). Ponadto, zgodnie z przepisami § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W dalszej kolejności Kolegium Izby stwierdziło nieprawidłowość w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. f) *Regulaminu*, który obliguje wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o "*użytkowaniu studni zgodnie z rozwiązaniem projektowym oraz zaleceniami wykonawcy przez minimum 5 lat*".

W ocenie tut. Kolegium cytowany zapis wykracza poza delegację do podjęcia badanej uchwały określoną w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, z którego wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepis ten nie upoważnia zatem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania na wnioskodawców w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dodatkowych obowiązków w zakresie tzw. trwałości zadania przez wskazany w uchwale okres 5 lat. Powyższe zagadnienie dotyczy bowiem okresu po udzieleniu dotacji i jej rozliczeniu, zatem nie znajduje uzasadnienia w podstawie prawnej do podjęcia badanej uchwały.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kwestii trwałości inwestycji w określonym czasie nie wyklucza możliwości wprowadzenia takiego obowiązku w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

Kolegium Izby stwierdziło także, że w § 9 ust. 1 pkt 3 lit. a) *Regulaminu* postanowiono, że: "*Do wniosku należy dołączyć następujące dokumenty:*

a) *pozwolenie wodnoprawne, zatwierdzony projekt robót geologicznych, kopię zgłoszenia wodnoprawnego, kopię zgłoszenia potwierdzonego przez Starostę o zamiarze przystąpienia do budowy studni wierconej o ile przewidują to przepisy prawa lub inne dokumenty wymagane prawem;*".

Zdaniem Kolegium określenie dokumentów, które należy dołączyć do wniosku jest elementem określenia zasad udzielenia dotacji oraz trybu postępowania w sprawie jej udzielenia, co znajduje się z kolei w uprawnieniach kompetencyjnych rady gminy wynikających z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Ustalając, że wnioskodawca ma wraz z wnioskiem przedłożyć inne, nieokreślone dokumenty, nie stanowi prawidłowego wykonania przez Radę Gminy jej kompetencji uchwałodawczych. Uchwała rady gminy, podejmowana na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego i winna być zredagowana w taki sposób, aby adresat jej przepisów wiedział od przedłożenia jakich dodatkowych dokumentów może zależeć rozpatrzenie jego wniosku

o przyznanie dotacji. Stanowiony akt prawa miejscowego powinien w swoich przepisach w sposób precyzyjny określać nakładane obowiązki oraz nie może pozwalać na dowolne zastosowanie niejasnego przepisu. Zakres żądanych dokumentów powinien być określony w sposób zamknięty w uchwale, skoro ich nieprzedłożenie w istocie może wykluczyć z możliwości ubiegania się o wnioskowaną dotację.

Zdaniem tut. Kolegium, takie działanie prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz.483 z późn. zm.), a także do naruszenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wynikającej z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie tut. Kolegium dowolność w żądaniu od potencjalnego beneficjenta dotacji nieokreślonych w uchwale dokumentów może również skutkować nieuprawnionym różnicowaniem podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji, a tym samym prowadzić do naruszenia przepisów art. 43 ustawy o finansach publicznych gwarantujących prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Z wyżej wskazanych przyczyn, w tym w szczególności z powodu niewłaściwego wypełnienia delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, Kolegium tut. Izby orzekło jej nieważność we wskazanym zakresie przedmiotowym.

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

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę na kwestię uchylenia w § 3 badanej uchwały poprzednio obowiązującej uchwały Rady Gminy Tuchomie nr XXIV/304/2018 z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania wraz z uchwałą nr II/19/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIV/304/2018 Rady Gminy Tuchomie z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania.

Kolegium Izby ustaliło, że zgodnie z § 15 załącznika do ww. uchwały Rady Gminy Tuchomie nr XXIV/304/2018 z dnia 6 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2018 r. poz. 4769 z późn.), stanowiącego *Regulamin przyznawania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania*, Regulamin ten miał obowiązywać do dnia 31 grudnia 2020 r. W konsekwencji stwierdzić należy, że poczynając od dnia 1 stycznia 2021 r. uchwała nr XXIV/304/2018 *de facto* była niewykonalna, bowiem moc obowiązującą utracił jej załącznik. Uchwała obowiązywała jedynie od strony formalnoprawnej, bowiem od strony faktycznej nie określała żadnych norm prawnych w zakresie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania przedmiotowych dotacji.

Kolegium Izby zwraca zatem uwagę na konieczność prawidłowego konstruowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, w tym w zakresie norm ich obowiązywania - w sposób jasny, konkretny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, a w szczególności niewprowadzający w błąd ich adresatów.

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