



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 26 sierpnia 2016 r.

Poz. 3418

UCHWAŁA NR 0102-325/16
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 13 lipca 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XX/127/2016 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Młynary

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 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 446)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr XX/127/2016 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Młynary.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Młynarach na sesji w dniu 15 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XX/127/2016 w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Młynary. W dniu 23 czerwca 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 01 lipca 2016 r. zawiadomiono Gminę Młynary, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 13 lipca 2016 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Młynary nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2016 r. stwierdziło, że podstawę prawną jej podjęcia stanowi art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.). Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi zaś, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Kolegium Izby podnosi, że zgodnie z art. 126 w zw. z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, a 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. Kolegium Izby badając postanowienia zawarte w uchwale Nr XX/127/2016 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 15 czerwca 2016 r. oraz Regulaminie określającym zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Młynary, będącym Załącznikiem Nr 1 do badanej uchwały stwierdza, że w § 3 ust. 1 przedmiotowego Regulaminu Rada Miejska w Młynarach zapisała, iż „Dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków obejmuje częściowy zwrot wydatków poniesionych na zakup lub zakup i montaż przydomowych oczyszczalni ścieków.” Jednocześnie w § 12 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że „Po zakończeniu budowy i złożeniu oświadczenia o wykonaniu przydomowej oczyszczalni ścieków i przystąpieniu do jej eksploatacji według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu, Dotowany składa do Urzędu Miasta i Gminy w Młynarach, oryginały faktur lub rachunków, potwierdzające poniesione wydatki kwalifikowane.” W ust. 2 zapisano, że „Do faktur i rachunków, o których mowa w ust. 1 Dotowany dołącza dokument potwierdzający ich opłacenie.” Natomiast w § 13 Regulaminu Rada Miejska w Młynarach postanowiła, iż „Dotacja zostaje przekazana na rachunek bankowy wskazany przez Dotowanego po przedstawieniu dokumentów, o których mowa w § 12.” Z powyżej przytoczonych zapisów badanej uchwały wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego przez Radę Miejską w Młynarach zadania z zakresu ochrony środowiska zostanie udzielona dopiero po zrealizowaniu danej inwestycji. Zatem dotacja ta nie będzie udzielona na realizację konkretnej inwestycji, a stanowić będzie de facto refundację części poniesionych kosztów na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków. Kolegium Izby stwierdza, że istotą dotacji celowych jest ich udzielanie na realizację zadania publicznego, wyłącznie na wydatki poniesione po zawarciu umowy. Zatem niezgodne z prawem są zapisy dokonane przez Radę Miejską w Młynarach w badanej uchwale dotyczące zasad przekazania kwoty dotacji już po zrealizowaniu inwestycji i po przedstawieniu przez dotowanego opłaconych faktur lub rachunków potwierdzających poniesienie wydatków na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków. Powołane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, do których

odsyla art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie przewidują udzielania dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego, gdyż zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczana jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, a wykorzystanie dotacji, jak to wyżej wskazano, następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie. Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może nastąpić po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Realizacja zadania, na które jest udzielona dotacja celowa, wykorzystanie tej dotacji oraz jej rozliczenie stanowią odrębne etapy postępowania i nie są to pojęcia tożsame, a wykorzystanie dotacji nie jest równoznaczne z zapłatą za wykonane zadanie (wyrok NSA z dnia 20.11.2014 sygn. akt II GSK 1107/13). Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Młynarach nie posiada uprawnień do regulowania kwestii dotyczących refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, oraz że takie postanowienia zawarte w badanej uchwale w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 126 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, iż w § 9 ust. 1 Regulaminu do badanej uchwały zapisano, iż „Dotacja, o której mowa w § 3 przyznawana jest w wysokości do 80% poniesionych, kwalifikowanych kosztów całego zadania, jednak nie więcej niż 2.000,00 zł (słownie: dwa tysiące 00/100 złotych).” Zdaniem Kolegium Izby, ustalenie przez Radę Miejską w Młynarach, iż dotacja przyznawana jest w wysokości do 80% poniesionych, kwalifikowanych kosztów zadania, nie więcej jednak niż 2.000,00 zł jest nieprecyzyjne i powoduje, że w rzeczywistości nie wiadomo w jakiej wysokości przysługuje dofinansowanie. Jednocześnie należy zauważyć, że zapis zawarty w § 9 ust. 1 badanej uchwały powoduje, iż podjęcie decyzji w zakresie wyboru ostatecznej kwoty dotacji na budowę przydomowe oczyszczalni ścieków zostaje przesunięte z organu stanowiącego gminy na organ wykonawczy, co jest niezgodne z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium Izby stwierdziło również, iż w § 10 ust. 11 Regulaminu do badanej uchwały, Rada Miejska w Młynarach postanowiła, że „Termin rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków określa Burmistrz Miasta i Gminy Młynary w ogłoszeniu umieszczonym na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy w Młynarach.” W ocenie Kolegium Izby taki zapis przedmiotowej uchwały narusza postanowienia art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zadania gminy określone w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że rada gminy nie może przerzucić swoich ustawowych upoważnień na organ wykonawczy, gdyż to ona według ustawy Prawo ochrony środowiska jest zobowiązana określić w uchwale zasady udzielania dotacji celowej i tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji w więc również termin rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków o udzielenie dotacji. W § 14 Regulaminu do uchwały Nr XX/127/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Młynary, Rada Miejska w Młynarach zapisała, iż „Udzielona dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami określonymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.), w przypadku braku eksploatacji oczyszczalni lub eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji, opracowanych przez producenta (dostawcę) urządzeń.” Kolegium Izby stwierdza, że zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności ich odrębnego regulowania i powielania, bądź modyfikowania w aktach prawa miejscowego. Stanowisko takie wynika również z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn. akt I SA/Kr 1106/08). Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż 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 (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie orzekło, 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