



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 26 sierpnia 2016 r.

Poz. 3428

UCHWAŁA NR 0102-361/16
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 26 lipca 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXII/276/16 Rady Gminy Biskupiec z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie udzielania z budżetu gminy dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Biskupiec.

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 XXII/276/16 Rady Gminy Biskupiec z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie udzielania z budżetu gminy dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Biskupiec

Uzasadnienie

Rada Gminy Biskupiec na sesji w dniu 04 lipca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXII/276/16 w sprawie udzielania z budżetu gminy dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Biskupiec. W dniu 11 lipca 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 19 lipca 2016 r. zawiadomiono Gminę Biskupiec, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 26 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 Biskupiec 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 26 lipca 2016 r. stwierdziło, że podstawą prawną jej podjęcia stanowi art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 672). 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: 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: a) osób fizycznych, b) wspólnot mieszkaniowych, c) osób prawnych, d) przedsiębiorców; 2) 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. Natomiast w myśl art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Kolegium Izby stwierdza, 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 badanej uchwały stwierdza, że w § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Biskupiec postanowiła, iż „Dotacje celową na zadania z zakresu ochrony środowiska może uzyskać jednostka sektora finansów publicznych będąca gminną osobą prawną albo podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych w szczególności: 1) osoby fizyczne, 2) wspólnoty mieszkaniowe, 3) przedsiębiorcy; Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Biskupiec przyjmując ten zapis nie wyszczególniła wszystkich uprawnionych podmiotów mogących być beneficjentami dotacji, co stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 403 ust. 4 pkt 1 lit c ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, iż w § 3 ust. 4 badanej uchwały postanowiono, iż „Ustala się dotację celową w formie dofinansowania w wysokości do 80 % wartości inwestycji, jednak nie więcej niż 3000,00 zł (słownie trzech tysięcy złotych) kosztów budowy i zakupu urządzeń pojedynczej przydomowej oczyszczalni ścieków na gospodarstwo domowe.” Zdaniem Kolegium Izby, ustalenie przez Radę Gminy Biskupiec, iż dotacja przyznawana jest w wysokości do 80% wartości inwestycji, nie więcej jednak niż 3.000,00 zł jest nieprecyzyjne i powoduje, że w rzeczywistości nie wiadomo, w jakiej wysokości przysługuje dofinansowanie, co jest niezgodne z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie należy zauważyć, że zapis zawarty w § 3 ust. 4 badanej uchwały, powoduje, iż podjęcie decyzji w zakresie wyboru ostatecznej kwoty dotacji na budowę przydomowej 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. 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 przenieść 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. Natomiast w § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Biskupiec postanowiła, iż „W uzasadnionych przypadkach, rozpatrzenie wniosku może być uzależnione od złożenia przez wnioskodawcę w określonym przez Wójta terminie, dodatkowych informacji lub dokumentów”. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Biskupiec nie sprecyzowała konkretnie, jakie dodatkowe dokumenty lub też informacje mogą być wymagane od wnioskodawców, w związku, z czym naruszyła w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, czyniąc zapis przedmiotowej uchwały niejasnym dla beneficjenta. Ponadto w § 4 ust. 6 pkt 1 i 2 Rada Gminy Biskupiec zawarła zapis „Przekazanie dofinansowania następuje po złożeniu przez wnioskodawcę oświadczenia o wykonaniu zadania wraz z dołączonymi: 1) fakturami lub rachunkami za wykonanie zadania będącego przedmiotem umowy, o której mowa w ust. 5, 2) Zgłoszeniem oczyszczalni do eksploatacji zgodnie z art. 152 i 153 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz po stwierdzeniu wykonania zadania w trybie kontroli, co jest równoznaczne z rozliczeniem finansowym”. Następnie w § 4 ust. 8 i 9 uchwały zawarto następujące zapisy; „Pozytywne wnioski, które nie otrzymały dofinansowania w danym roku będą rozpatrywane w roku następnym, bez prawa do odsetek za zwłokę w wypłacie dofinansowania. Dofinansowane będą zadania zrealizowane po 1 stycznia 2012r.” Ponadto w § 9 badanej uchwały postanowiono, iż „W odniesieniu do zadań zrealizowanych po 1 stycznia 2012 r., a przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, wnioskodawca dołącza do wniosku dokumenty, o których mowa w § 4 ust. 6. Pozytywna weryfikacja wniosku w trybie kontroli stanowi podstawę do zawarcia umowy i wypłaty dofinansowania.” Z wyżej przytoczonych zapisów badanej uchwały wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego przez Radę Gminy Biskupiec zadania z zakresu ochrony środowiska zostanie udzielona dopiero po zrealizowaniu danej inwestycji. Zatem dotacja ta nie będzie udzielona na realizację planowanej inwestycji, a stanowić będzie de facto refundację części już poniesionych kosztów na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków. Kolegium Izby stwierdza, że istotą dotacji celowych jest ich udzielanie na realizację zadania publicznego. Zatem niezgodne z prawem są zapisy dokonane przez Radę Gminy Biskupiec 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 odsyła 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 Gminy 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. Następnie w § 4 ust. 10 przedmiotowej uchwały organ stanowiący zastrzega, że warunkiem rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy o dotację będzie spełnienie przez wnioskodawcę, określonych w zależności od prowadzonej działalności wymagań w myśl przepisów o pomocy de minimis i pomocy de minimis w sektorze rolnictwa i rybołówstwa określonych w rozporządzeniach Komisji Wspólnoty Europejskiej. Zdaniem Kolegium Izby organ stanowiący nie może stawiać w uchwale beneficjentom warunków udzielania dotacji z zakresu pomocy publicznej lub pomocy de minimis, gdyż nie jest do tego uprawniony i narusza w sposób istotny art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, w myśl, którego dotacja stanowiąca pomoc publiczną lub pomoc de minimis udzielana jest z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Ponadto Rada Gminy Biskupiec w „Rozdziale 4 Kontrola realizacji zadania będąca podstawą do przyznania dotacji celowej” w § 5 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały postanowiła, że „1. Przed przekazaniem dotacji wnioskodawcy przeprowadza się kontrolę polegającą na: 1) sprawdzeniu realizacji zadania, 2) sprawdzeniu dokumentów związanych z realizacją zadania. 2. Kontrole przeprowadzają upoważnieni przez

Wójta pracownicy. Z kontroli sporządza się protokół. Prawdliwość realizacji zadania potwierdzona protokołem z kontroli stanowi podstawę do przekazania dotacji wnioskodawcy.”Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Biskupiec wprowadzając taki zapis w przedmiotowej uchwale przekroczyła zakres upoważnienia do normowania tego typu spraw wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku, z czym w sposób istotny naruszyła prawo. Rada Gminy Biskupiec jest uprawniona do ustalenia zasad i trybu udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia. Inne czynności w tym czynności kontrolne są przedmiotem umowy zawartej pomiędzy organem wykonawczym Gminy –Wójtem a wnioskodawcą.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