



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 25 października 2016 r.

Poz. 4095

UCHWAŁA NR 0102-441/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 12 października 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXIV/125/16 Rady Gminy Srokowo z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu Gminy Srokowo na realizację inwestycji związanych z budową przydomowych oczyszczalni ścieków

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 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIV/125/16 Rady Gminy Srokowo z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu Gminy Srokowo na realizację inwestycji związanych z budową przydomowych oczyszczalni ścieków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Srokowo na sesji w dniu 30 sierpnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/125/16 w sprawie ustalenia zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu Gminy Srokowo na realizację inwestycji związanych z budową przydomowych oczyszczalni ścieków. W dniu 21 września 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 03 października 2016 r. zawiadomiono Gminę Srokowo, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 12 października 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 Srokowo 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 12 października 2016 r. stwierdziło, że podstawę prawną jej podjęcia stanowi m.in. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 672 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 XXIV/125/16 Rady Gminy Srokowo z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu Gminy Srokowo na realizację inwestycji związanych z budową przydomowych oczyszczalni ścieków stwierdziło, że w § 1 ust. 2 pkt 6 Rada Gminy zapisała, iż „Po zrealizowaniu przedsięwzięcia, wnioskodawca dostarcza następujące dokumenty:1) Zobowiązanie do prowadzenia właściwej gospodarki osadowej w przydomowej oczyszczalni ścieków a mianowicie: a) usuwanie osadu nie rzadziej niż raz w roku, b) dowóz osadu do oczyszczalni komunalnej, c) na żądanie organów kontrolnych, okazywanie dowodu utylizacji osadu,2) Potwierdzenie przez wykonawcę wykonania robot zgodnie z dokonany zgłoszeniem robót lub projektem budowlanym3) Kopii faktur/rachunków wraz z oryginałami, potwierdzających poniesienie nakładów.” Jednocześnie w § 1 ust. 2 pkt 7 badanej uchwały Rada Gminy Srokowo postanowiła, iż „W przypadku wykonania wszystkich zobowiązań Gmina udziela zainteresowanemu dotacji ze środków budżetu Gminy Srokowo w terminie i na warunkach przewidzianych umową. ”We wzorze umowy o udzielenie dotacji, będącym załącznikiem do przedmiotowej uchwały w § 1 ust. 1 zapisano, iż „Przedmiotem niniejszej umowy jest określenie warunków dofinansowania zadania w postaci budowy przez Dotowanego przydomowej oczyszczalni ścieków na nieruchomości położonej w ze środków budżetu Gminy Srokowo, w celu częściowego zrekompensowania wydatków poniesionych na zakup oraz montaż urządzeń wchodzących w skład przydomowej oczyszczalni ścieków wraz z elementami służącymi do podłączenia istniejącej instalacji kanalizacyjnej do oczyszczalni ścieków.” Natomiast w § 3 ust. 1 pkt 3 Wzoru umowy o udzielenie dotacji Rada Gminy Srokowo zapisała, że „Warunkiem udzielenia dotacji ze środków budżetu Gminy Srokowo inwestycji związanych z budową przydomowych oczyszczalni ścieków jest dostarczenie oprócz dokumentów dołączonych do wniosku n/w dokumentów: (.....) Kopii faktur/rachunków wraz z oryginałami, potwierdzających poniesienie nakładów. ”Z powyższych przytoczonych zapisów badanej uchwały wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego przez Radę Gminy Srokowo 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 Gminy Srokowo 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 listopada 2014 sygn. akt II GSK 1107/13). Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Srokowo 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. W § 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Srokowo postanowiła, że „Formularz wniosku oraz Wzór umowy określono w załączniku Nr 1 stanowiącym integralną część niniejszej uchwały.” Kolegium Izby stwierdza, że obowiązek zawarcia umowy wynika wprost z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jej konieczne elementy (w przypadku udzielania dotacji celowej),

zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z art. 250 ustawy o finansach publicznych wynika, że umowa jest zawierana przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i winna określać w szczególności: 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Przytoczony przepis zawiera wytyczne dla Wójta w przedmiocie zawieranej umowy. Określenie przez Radę Gminy Srokowo wzoru umowy wykracza poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zgodnie, z którym 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 zauważa również, iż w § 1 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały Rady Gminy Srokowo zapisano, iż „Dotacji ze środków budżetu Gminy Srokowo dla jednego przedsięwzięcia wynosić będzie do 90 % wartości brutto wydatków poniesionych po podpisaniu umowy z gminą, w zakresie określonym w punktach 1-3, lecz nie więcej niż 10000,00 zł.” Zdaniem Kolegium Izby, ustalenie przez Radę Gminy Srokowo, iż dotacja przyznawana jest w wysokości do 90 % wartości brutto wydatków poniesionych po podpisaniu umowy z gminą, lecz nie więcej niż 10.000,00 zł jest nieprecyzyjne i powoduje, że w rzeczywistości nie wiadomo, w jakiej wysokości przysługuje dofinansowanie. Jednocześnie należy zauważyć, że zapis zawarty w § 1 ust. 1 pkt 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. Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 1 ust. 2 pkt 9 badanej uchwały, Rada Gminy Srokowo postanowiła, że „Wypłacona kwota dofinansowania inwestycji jest przychodem Dotowanego.” Należy podnieść, że w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.) w Rozdziale 2 ustawodawca określił źródła przychodów a w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.) określono w Rozdziale 2 przykładowy katalog przysporzeń stanowiących przychód. W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się, że przychodem jest każde przysporzenie majątkowe o charakterze trwałym i bezzwrotnym. W wyroku WSA z dnia 09 sierpnia 2013 r. sygn. akt IV SA/WR 215/13 Sąd zauważył, iż z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02 stwierdził, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Biorąc powyższe pod uwagę oraz fakt, iż norma prawna art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określania źródeł przychodów należało stwierdzić, iż zapis § 1 ust. 2 pkt 9 badanej uchwały istotnie narusza prawo. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć 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. akt 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