



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 15 listopada 2016 r.

Poz. 4459

UCHWAŁA NR 0102-460/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 października 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXV/303/16 Rady Gminy Biskupiec z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad udzielania z budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Biskupiec, ze środków budżetu gminy

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 XXV/303/16 Rady Gminy Biskupiec z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad udzielania z budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Biskupiec, ze środków budżetu gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Biskupiec na sesji w dniu 29 września 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXV/303/16 w sprawie zasad udzielania z budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Biskupiec, ze środków budżetu gminy. W dniu 12 października 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 14 października 2016 r. zawiadomiono Gminę Biskupiec, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 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 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 24 października 2016 r. stwierdziło, że podstawę prawną jej podjęcia stanowi m.in. 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 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. Natomiast art. 403 ust. 6 stanowi, iż 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. Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że w sferze finansów publicznych zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, nie stosuje się zasady „co nie jest przez prawo zabronione, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to co prawo wyraźnie przewiduje”. W każdym bowiem przypadku, organ samorządowy wydając akt prawny musi mieć upoważnienie ustawowe (art. 94 Konstytucji RP), które nie może być dorozumiane. Kolegium Izby badając postanowienia zawarte w uchwale Nr XXV/303/16 w sprawie zasad udzielania z budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Biskupiec ze środków budżetu gminy stwierdziło, że w § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż w uzasadnionych przypadkach, rozpatrzenie wniosku może być uzależnione od złożenia przez wnioskodawcę w określonym przez Wójta terminie, dodatkowych informacji lub dokumentów. Natomiast w § 4 ust. 5 badanej uchwały postanowiono, że pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy dotacji pomiędzy Gminą a wnioskodawcą, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. Ponadto w § 4 ust. 7 uchwały Rada Gmin Biskupiec postanowiła, iż pozytywne wnioski, które nie otrzymały dofinansowania w danym roku będą rozpatrywane w roku następnym, bez prawa do odsetek za zwłokę w wypłacie dofinansowania. 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. Ustanowienie przez Radę Gminy Biskupiec w § 4 ust. 4 badanej uchwały uzależnienia rozpatrzenia wniosku o dotacje od złożenia przez wnioskodawcę w określonym przez Wójta terminie, dodatkowych informacji lub dokumentów powoduje, że Rada Gminy Biskupiec przekazuje – w sposób nieuprawniony swoje kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania – Wójtowi Gminy Biskupiec, do czego nie posiada kompetencji, gdyż żaden przepis prawa nie upoważnia jej do takiego działania. W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Biskupiec postanowiła, że uregulowania przewidziane niniejszą uchwałą odnoszą się do inwestycji, o których mowa w § 1 uchwały zrealizowanych i oddanych do użytku począwszy od 1 stycznia 2016r. Z powyższego wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego przez Radę Gminy Biskupiec zadania z zakresu ochrony środowiska zostanie udzielona dopiero po jego zrealizowaniu. W ocenie Kolegium Izby taka treść § 5 przedmiotowej uchwały powoduje, że dotację będzie można otrzymać tylko po zrealizowaniu inwestycji z zakresu ochrony środowiska, co jest sprzeczne z art. 126 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. 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 Biskupiec 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. Kolegium Izby stwierdza również, że żaden przepis prawa nie upoważnia Rady Gminy Biskupiec do stanowienia o odsetkach za zwłokę w wypłacie dofinansowania, co uczyniła Rada Gminy Biskupiec w § 4 ust. 7 badanej uchwały. 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