



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 810

UCHWAŁA NR 0102-610/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 29 grudnia 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXVI/195/16 Rady Powiatu Iławskiego z dnia 1 grudnia 2016 roku w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Iławskiego na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

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 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXVI/195/16 Rady Powiatu Iławskiego z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Iławskiego na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Iławskiego na sesji w dniu 1 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/195/16 w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Iławskiego na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W dniu 7 grudnia 2016 r. przedmiotową uchwałę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 19 grudnia 2016 r. zawiadomiono Powiat Iławski, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwanym dalej Kolegium Izby) w dniu 29 grudnia 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 Powiatu Iławskiego nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżono dla kolegium izby. Kolegium Izby badając na posiedzeniu w dniu 29 grudnia 2016 r. przedmiotową uchwałę stwierdziło, że podstawę prawną jej podjęcia stanowi m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. 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 natomiast, 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 (t. j. 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 XXVI/195/16 Rady Powiatu Iławskiego z dnia 1 grudnia 2016 roku w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Iławskiego na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej stwierdza, że w „Regulaminie udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Iławskiego na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” (zwanym dalej Regulaminem), będącym załącznikiem do przedmiotowej uchwały, w § 6 ust. 7 zapisano, iż „Środki nie są przekazywane na konto wnioskodawcy, lecz pozostają na koncie Powiatu do czasu rozliczenia się wnioskodawcy zgodnie z warunkami określonymi w umowie.” Treść § 6 ust. 9 Regulaminu brzmi natomiast, iż „W uzasadnionych przypadkach Zarząd może zdecydować o przekazaniu środków na konto wnioskodawcy (na jego wniosek) przed rozpoczęciem lub w trakcie realizacji inwestycji”. Ponadto w § 7 ust. 9 powyższego Regulaminu Rada Powiatu Iławskiego postanowiła, iż „Wnioskodawca otrzymuje refundację poniesionych kosztów w wysokości przyznanej dotacji po zakończeniu inwestycji tj. po rozliczeniu zadania zgodnie z umową”. Z przytoczonych wyżej zapisów Regulaminu do badanej uchwały wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego przez Radę Powiatu Iławskiego zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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 inwestycji. 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 Powiatu Iławskiego dotyczące przekazania kwoty dotacji po zrealizowaniu inwestycji. Powołane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 403 ust. 4 i 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 Powiatu Iławskiego nie posiada uprawnień do regulowania kwestii dotyczących refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, oraz że takie postanowienia zawarte w Regulaminie do badanej uchwały 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 § 3 ust. 3 Regulaminu do badanej uchwały zapisano, iż „Kwota przyznawanej dotacji nie może przekroczyć 80% wartości całkowitych kosztów inwestycji. Wnioskodawca musi zagwarantować udział środków własnych lub środków uzyskanych z innych źródeł.” Zapis ten stoi w sprzeczności z zapisem § 7 ust. 5 lit. a Regulaminu, stanowiącym, iż „dotacja może być udzielona jedynie w przypadku, gdy koszt budowy oczyszczalni przydomowej przekracza kwotę 4.000 zł i nie może być wyższa niż 2.000 zł.” Zamieszczając taki zapis Rada Powiatu nie ustaliła w sposób jednoznaczny wysokości dotacji celowej na dofinansowanie wskazanej inwestycji, co powoduje, że w rzeczywistości nie wiadomo, w jakiej wysokości dofinansowanie przysługuje. Niedookreślenie przez Radę stawki dotacji daje organowi wykonawczemu możliwość różnicowania tej stawki, co jest niezgodne z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium Izby zauważa również, że postanowienia zawarte w § 1 ust. 3 Regulaminu, dotyczące zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiat, są już uregulowane w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska. Naruszają tym samym przepis § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie, z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. 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. Ponadto zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała rady powiatu „nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie” (wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 roku, II SA/Wr 1179/98). Orzecznictwo sądowo administracyjne uznaje, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja jest niezgodne z zasadami legislacji. W § 1 ust. 4 Regulaminu zapisano, iż „Niniejszy Regulamin z wyjątkiem postanowień § 1, 2 nie dotyczy środków wydatkowanych na zadania realizowane przez Starostwo Powiatowe w Iławie. Zadania realizowane przez Starostwo Powiatowe w Iławie nie wymagają zawarcia umowy, a jedynie akceptacji ZARZĄDU POWIATU.”. Natomiast w § 2 ust. 2 powyższego Regulaminu Rada Powiatu postanowiła, że „Środki stanowią dochód budżetu Powiatu i zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) są środkami publicznymi” a w § 2 ust. 3 zawarła zapis, że „Środki ewidencjonuje się w oddzielnym Rozdziale Dochodów i wydatków planu finansowego Starostwa Powiatowego w Iławie.” Zdaniem Kolegium Izby, Rada Powiatu Iławskiego stanowiąc powyższe zapisy przekroczyła swoje kompetencje wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który to przepis prawa wskazuje, iż rada powiatu określa w drodze uchwały 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. Rada Powiatu Iławskiego wskazując w § 3 ust. 1 Regulaminu podmioty, które uprawnione są do dofinansowania realizacji inwestycji wskazała w punkcie 1, iż są to: „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, w szczególności: a) osoby fizyczne, b) wspólnoty mieszkaniowe, c) osoby prawne, d) przedsiębiorcy;” W ww. ustawie określony został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” wskazuje na katalog otwarty i możliwość rozszerzenia tego kręgu, natomiast Rada Gminy wykonując postanowienia ustawy obowiązana jest określić kategorię tych podmiotów. W § 3 ust. 6 pkt 1 Regulaminu zapisano, iż „6. Podmiot, o którym mowa w ust. 5, który zamierza skorzystać z pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie zobowiązany jest do dostarczenia wraz z wnioskiem: 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu roku podatkowego, w którym ubiega się o pomoc oraz dwóch poprzedzających lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub pomocy de minimis w rybołówstwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;” Natomiast w § 3 ust. 7 pkt 2 zapisano, że „7. Podmiot, o którym mowa w ust. 5 ubiegający się o pomoc de minimis zobowiązany jest do dostarczenia wraz z wnioskiem: (...) 2) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu roku podatkowego, w którym ubiega się o pomoc oraz dwóch poprzedzających lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub pomocy de minimis w rybołówstwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.” Kolegium Izby wskazuje, iż regulowanie powyższych kwestii nie należy do Rady Powiatu, z uwagi na zawarcie tych unormowań w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t. j. Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404, ze zm.), rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311) jak również rozporządzeniu Komisji (UE) NR 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. Materia dotycząca pomocy de minimis podlega także regulacji rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L Nr 379 z 28.12.2006), (tzw. ogólne rozporządzenie o pomocy de minimis), rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz. Urz. UE L Nr 337 z 21.12.2007), rozporządzenia Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz. Urz. UE L Nr 193 z 25.7.2007 r.), rozporządzenia Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L Nr 114 z dnia 26.4.2012 r.). Kolegium izby stwierdziło, że w § 4 Regulaminu do badanej uchwały zapisano: „§ 4. ADMINISTROWANIE ŚRODKAMI. Obsługę administracyjno-finansową wydatkowania środków prowadzą w zakresie swoich kompetencji następujące wydziały Starostwa Powiatowego w Iławie: a) Wydział Ochrony Środowiska

i Rolnictwa, b) Wydział Budżetu i Finansów. 2. Do zadań Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa należy: a) przyjmowanie wniosków, b) kwalifikacja wniosków zgodnie z celami określonymi w ustawie, c) przedkładanie wniosków Zarządowi Powiatu oraz Komisji Rady Powiatu właściwej ds. ochrony środowiska, d) przygotowywanie projektów uchwał Zarządu Powiatu w sprawach przyznania dotacji, e) przygotowywanie umów przyznania dotacji, f) merytoryczny nadzór i kontrola wykorzystania przydzielonych środków, g) sporządzanie zbiorczego zestawienia wniosków, h) sporządzanie rocznego zestawienia dochodów i wydatków środków, i) wnioskowanie o dokonanie korekt w rocznych planach dochodów i wydatków środków. 3. Do zadań Wydziału Budżetu i Finansów należy: a) sporządzenie sprawozdań finansowych, b) przekazywanie środków beneficjentom, c) monitorowanie stanu środków.” Kolegium Izby stwierdza, że Rada Powiatu Iławskiego nie posiada również uprawnień do regulowania powyższych kwestii i takie postanowienia zawarte w Regulaminie do badanej uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto Rada Powiatu Iławskiego w § 6 ust. 5 powyższego Regulaminu zapisała, iż „Wysokość dofinansowania może być różna od kwoty proponowanej przez wnioskodawcę. Zarząd może sformułować dodatkowe warunki związane ze współfinansowaniem inwestycji.” Zdaniem Kolegium Izby należy podnieść, iż upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zobowiązujące Radę Powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, obliuguje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji w sposób kompleksowy, niepozostawiający marginesu swobody do interpretacji zapisów uchwały. W § 6 ust. 11 Regulaminu zapisano, że „Realizacja inwestycji dofinansowanych ze środków powinna odbywać się zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 prawo zamówień publicznych. W przypadku dofinansowania inwestycji odpowiedzialność za jej realizację przejmuje wnioskodawca.” Należy zauważyć, że przy realizacji inwestycji, powyższy zapis Regulaminu nakłada obowiązek stosowania ustawy prawo zamówień publicznych przez wszystkich beneficjentów, w tym osoby fizyczne, do których ustawa prawo zamówień publicznych nie ma zastosowania. Zdaniem Kolegium Izby stanowi to istotne naruszenie prawa. Należy zauważyć, że dokonując zapisu w § 7 ust. 10 Regulaminu w brzmieniu: „Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa dokonuje kontroli prawidłowości wykorzystania kwoty dotacji.” Rada Powiatu Iławskiego narusza przepisy wyznaczające jej kompetencje, gdyż w ustawie Prawo ochrony środowiska brak jest upoważnienia do dokonania kontroli prawidłowości wykorzystania kwoty dotacji. Rada Powiatu Iławskiego wykracza również poza upoważnienie ustawowe dokonując zapisu § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu w brzmieniu: „§ 8. POSTANOWIENIA KOŃCOWE 1. Pozytywnie rozpatrzone wnioski stanowią podstawę do zmiany planu dochodów i wydatków w rozdziale „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”. 2. Sprawy nieuregulowane niniejszym Regulaminem zostaną określone w umowie pomiędzy Powiatem Iławskim i wnioskodawcą.” W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienia Rady Powiatu Iławskiego nie mają oparcia w obowiązującym prawie, gdyż wykraczają poza zakres kompetencji określony art. 403 ust. 5 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska, albowiem jak już wyżej wskazano, przepisy te stanowią jedynie podstawę do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania dotacji obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. 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. akt II SA/Wr 1459/97). Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, 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.

**Z-ca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Olsztynie**

Bogdan Gaber