



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 74

UCHWAŁA NR 0102-384/22

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 14 grudnia 2022 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały nr LII/266/2022 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 26 października 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania modernizacji studni na potrzeby zwykłego korzystania z wód na terenie Gminy Kętrzyn.

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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w zw. z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność Uchwały Nr LII/266/2022 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 26 października 2022 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania modernizacji studni na potrzeby zwykłego korzystania z wód na terenie Gminy Kętrzyn.

UZASADNIENIE

W dniu 26 października 2022 r. Rada Gminy Kętrzyn podjęła Uchwałę Nr LII/266/2022 w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania modernizacji studni na potrzeby zwykłego korzystania z wód na terenie Gminy Kętrzyn.

W dniu 23 listopada 2022 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 7 grudnia 2022 r. zawiadomiono Gminę Kętrzyn, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 14 grudnia 2022 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 Kętrzyn nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z 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 stwierdziło, co następuje:

Rada Gminy, jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazała między innymi art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556). Stosownie do przywołanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 403 ust. 2 powyższej ustawy, do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Art. 403 ust. 4 ustawy, wskazuje natomiast, na czym może polegać finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz określa podmioty finansowania.

Zgodnie z ust. 5 tego artykułu, 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 na wstępie stwierdza, że przepis ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne /upoważniające/ powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

W art. 403 ust. 6 Prawa ochrony środowiska ustawodawca określił, że udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami określonymi w ust. 4 ustawy. 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.

Rada Gminy Kętrzyn w badanej uchwale określiła zasady udzielania dotacji celowej w zakresie dofinansowania modernizacji studni na potrzeby zwykłego korzystania z wód na terenie Gminy Kętrzyn.

Kolegium Izby stwierdza, że Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kętrzyn na dofinansowanie kosztów modernizacji studni na potrzeby zwykłego korzystania z wód w Gminie Kętrzyn, będący Załącznikiem Nr 1 do badanej uchwały zakłada, iż udzielenie dotacji może stanowić pomoc de minimis.

Kolegium Izby stwierdza, że projekt uchwały Nr LII/266/2022 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 26 października 2022 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania modernizacji studni na potrzeby zwykłego korzystania z wód na terenie Gminy Kętrzyn nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co narusza art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej z dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.).

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że udzielenie dotacji podmiotom, które mogą spełniać warunki do objęcia pomocą de minimis, powinno nastąpić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów dotyczących pomocy publicznej lub pomocy de minimis tj. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, na co wskazuje cyt. przepis art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy Prawo ochrony środowiska. Udzielanie pomocy de minimis zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, nakłada na Gminę Kętrzyn obowiązek przedstawienia projektu uchwały przewidującej udzielenie takiej pomocy Prezesowi Urzędu,

który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (art. 7 ust. 3 ustawy). Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w przedmiotowym zakresie.

Kolegium Izby stwierdza, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy projekt tej uchwały został zgłoszony i przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a z informacji uzyskanej w toku badania przedmiotowej uchwały wynika, iż obowiązku tego nie zrealizowano, co stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Ponadto w § 9 ust. 3 Regulaminu zapisano że „Dotacja zostanie przekazana wnioskodawcy po zweryfikowaniu wykonanych prac na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów, co do zgodności prac z warunkami zawartej umowy oraz niniejszego regulaminu”.

Zgodnie z art. 126 w związku z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. 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. 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.

W ocenie Kolegium Izby, istotą dotacji celowych, w myśl powołanego wyżej art. 126 ustawy o finansach publicznych, jest ich udzielanie na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych, nie zaś na zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań. Dotacja celowa może być więc udzielana po zawarciu umowy, ale przed zakończeniem realizacji zadania. Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może bowiem 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). Celem dotacji jest wyposażenie jej beneficjenta w środki finansowe wynikające z umowy tak by to podmiot udzielający dotacji przeniósł na siebie (w granicach przyznanej dotacji) ciężar finansowy dotowanego przedsięwzięcia. Wypłacenie środków w sposób następczy do wykonania inwestycji jest sprzeczne z charakterem prawnym dotacji, która ze swej istoty jest środkiem prospektywnym, dotyczącym przyszłych działań. Zwrot poniesionych już wydatków, przenosi ciężar pozyskania lub zabezpieczenia odpowiednich środków na beneficjenta. (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2021 r. sygn. akt. I SA/OI 636/21).

Analizując stan faktyczny oraz stan prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że przywołane 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 przeznaczona jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, a wykorzystanie dotacji, jak to wyżej podniesiono, 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. Po podpisaniu umowy następuje przekazanie środków dotacji i z nich jest realizowane zadanie. Z powyższego jednoznacznie wynika, że środki z dotacji przekazywane są na realizację zadania publicznego dokonywanego w czasie przyszłym w stosunku do daty zawarcia umowy o dotację. Istotą dotacji celowych jest bowiem przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie (lub dofinansowanie) zadania (przedsięwzięcia) w wyniku czego beneficjent poniesie wydatki, o których wysokości i strukturze decyduje dysponent udzielający dotacji.

Z postanowień § 9 ust. 3 uchwały wynika jednoznacznie, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego zadania z zakresu ochrony środowiska zostanie udzielona dopiero po zrealizowaniu inwestycji. Zatem, udzielona dotacja stanowić będzie refundację poniesionych wydatków na inwestycje już zrealizowane, a nie będzie udzielona na realizację konkretnej inwestycji. Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Kętrzyn nie posiada uprawnień do regulowania zwrotu/refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska.

Natomiast w § 8 ust. 2 Regulaminu będącego Załącznikiem Nr 1 do uchwały, Rada Gminy Kętrzyn postanowiła, że „Umowa o udzieleniu dofinansowania określa rodzaj inwestycji oraz warunki jej realizacji i dofinansowania, w szczególności: - opis inwestycji, w tym cel, na jaki dotacja celowa została przyznana, - wysokość udzielonej dotacji, - tryb kontroli wykonania inwestycji.”

Mając na uwadze cytowane powyżej zapisy Regulaminu do badanej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy ustalając w § 8 ust. 2 elementy umowy zawieranej z beneficjentem dotacji, przekroczyła zakres kompetencji organu stanowiącego do kreowania takich zapisów. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, co realizowane jest również poprzez zawieranie stosownych umów.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Kętrzyn, ustalając w badanej uchwale elementy umowy zawieranej z podmiotem dotowanym w sposób istotny naruszyła i wykroczyła poza granice kompetencji uchwałodawczych, określonych w art. 403 ust. 2, 4 i 5 Prawa ochrony środowiska.

Zgodnie z treścią art. 250 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę. Zgodnie z tym przepisem ustawowym, w jej treści należy uwzględnić wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Ustawodawca nie przypisał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych podpisuje umowę z beneficjentem dotacji, mając na uwadze treść tegoż przepisu.

Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia zawarte w § 8 ust. 2 Regulaminu wykraczają poza regulacje wynikające z art. 250 ustawy o finansach publicznych i wykraczają poza kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 220 tej ustawy, w sposób istotny naruszając wymienione wyżej przepisy.

Za istotne naruszenie przyjmuje się podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawa będącego podstawą prawną uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Wskazuje się nadto, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 147/19, LEX nr 2654107).

Przedmiotowa uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego, a więc jej regulacje winny być jasne, zrozumiałe i wyczerpujące. Uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanych temu organowi upoważnień. Zdaniem Kolegium Izby kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, ani też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego gminy do stanowienia w danym zakresie to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecznictwem sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń 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 (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes
Bogdan Gaber