



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 2 czerwca 2016 r.

Poz. 2238

UCHWAŁA NR XII.108.S.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 18 maja 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVII/118/2016 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1415, ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) uchwała się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XVII/118/2016 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XVII/118/2016 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 2 maja 2016 r.

Wskazaną uchwałą (§ 1 ust. 2) podano, że dotacja celowa z budżetu Powiatu Gryfińskiego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, może być udzielona:

- 1) podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych: osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom i organizacjom pozarządowym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1183 z późn. zm.);
- 2) jednostkom sektora finansów publicznych: gminom, gminnym osobom prawnym, powiatowym osobom prawnym.

Badając wstępnie uchwałę w dniu 11 maja 2016 r. Kolegium Izby powzięło wątpliwość co do zgodności z prawem zapisu § 3, którym postanowiono, że wysokość dotacji wynosi 50 % kosztów rzeczywistych zadania z zastrzeżeniem (ust. 1), że wysokość dotacji udzielonej osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej, wynosi 50 % wartości zadania, nie więcej jednak niż 3 000 zł. Wskazanymi zapisami dopuszczono do różnicowania wysokości dotacji dla wskazanych grup beneficjentów, pomimo że regulacja ta nie znajduje oparcia w upoważniającym do podjęcia uchwały przepisie art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz.1232, z późn. zm.). Ponadto wskazana regulacja narusza także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, o której mowa w art. 32

Konstytucji RP, która stanowi jedno z podstawowych praw jednostki w demokratycznym państwie prawa, przejawiające się w równym traktowaniu przez władze publiczne.

Kolegium powzięło również wątpliwość, co do zgodności z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) § 10 ust. 1 i ust. 2 wymienionej na wstępie uchwały Rady Powiatu. Z przywołanych zapisów wynika, że wypłata środków dotacji następuje po zrealizowaniu zadania i przedłożeniu sprawozdania z realizacji zadania (ust. 1). Sprawozdanie z wykorzystania i rozliczenia dotacji (...) musi zawierać:

- 1) specyfikację wszystkich poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania oraz oświadczenie o ich zgodności z dokumentami źródłowymi, podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń woli ze strony dotowanego (tj. rzeczowo-finansowe zestawienie wykonanych prac, dowody potwierdzające zapłatę, inne dokumenty potwierdzające realizację zadania, itp.);
- 2) informację o uzyskanym efekcie ekologicznym.

Tymczasem art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazuje, 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. Z istoty dotacji celowej wynika to, że może być ona wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego, wyłącznie na wydatki związane z realizacją tego zadania, zaś na podstawie art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o ochronie środowiska, udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4 tego przepisu.

W ocenie Kolegium refundacja, o której mowa w § 10 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rady Powiatu, odnosi się natomiast do wydatków poniesionych przed podpisaniem umowy i nie jest dotacją w rozumieniu przywołanego wyżej art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednocześnie zgodnie z § 11 uchwały Rady Powiatu, dotacja niewykorzystana w terminie określonym w umowie dotacji lub dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, podlega zwrotowi na rachunek Powiatu Gryfińskiego, zgodnie z warunkami określonymi w umowie dotacji.

Ponadto Wniosek dla osób fizycznych o przyznanie dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, stanowiący załącznik Nr 2 do uchwały, zawiera treść oświadczenia wnioskodawcy o znajomości treści uchwały Nr XIV/116/2012 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28.06.2012 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wraz z uchwałą zmieniającą, która zgodnie z § 16 badanej uchwały traci moc po wejściu w życie uchwały Nr XVII/118/2016 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W tym stanie rzeczy Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

O wskazanych wątpliwościach i terminie ostatecznego badania uchwały przez Kolegium Izby powiadomiono Przewodniczącego Rady Powiatu w Gryfinie pismem z dnia 11 maja 2016 r. (znak pisma: K.0010.215.HB.2016). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 maja 2016 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 18 maja 2016 r. uczestniczyła Przedstawicielka Powiatu Pani Maria Ilińczyk – naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Przedstawicielka Powiatu w Gryfinie wyjaśniła, że ustalając wysokość dotacji przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w wysokości 50 % wartości zadania, nie więcej jednak niż 3 000 zł oraz dla pozostałych uprawnionych podmiotów w wysokości 50 % kosztów rzeczywistych zadania Rada Powiatu miała na względzie fakt, że osoby fizyczne ponoszą znacznie niższe koszty na realizację wskazanych zadań od pozostałych podmiotów. Stąd zasadnym byłoby udzielenie

dofinansowania w podanym zakresie pozostałym uprawnionym w kwocie znacznie wyższej, ponieważ przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli na uzyskanie przez Powiat dużo większych efektów ekologicznych.

Wyjaśniając wątpliwości Kolegium w zakresie wypłaty dotacji celowej po zrealizowaniu zadania Pani Maria Ilińczyk podała, że zgodnie z praktyką przyjętą w jednostce środki te rzeczywiście wypłacane są w pełnej przyznanej podmiotowi wysokości po udokumentowaniu poniesienia 50 % wydatków związanych z realizacją zadania inwestycyjnego. Tym samym rozliczenie dotacji przekazanej z budżetu Powiatu dokonywane jest po zakończeniu inwestycji w terminie i na zasadach określonych w umowie zawartej z beneficjentem.

Odnosząc się do zapisu we Wniosku dla osób fizycznych o przyznanie dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały, zawierającego treść oświadczenia wnioskodawcy o znajomości treści uchwały Nr XIV/116/2012 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28.06.2012 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wraz z uchwałą zmieniającą, Pani Maria Ilińczyk wskazała, że znalazł się on w tym miejscu przez pomyłkę.

Po ostatecznym zbadaniu uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że została ona podjęta z przekroczeniem przez Radę Powiatu upoważnienia określonego art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, który nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do różnicowania wysokości dotacji dla wskazanych grup beneficjentów. Kolegium podtrzymało również swoje stanowisko w kwestii naruszenia § 3 badanej uchwały konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP, która stanowi jedno z podstawowych praw jednostki w demokratycznym państwie prawa, przejawiające się w równym traktowaniu przez władze publiczne. Wskazana zasada nie podlega jakimkolwiek ograniczeniom, co oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo. Z tego względu przyznając uprawnienia w zakresie dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji na terenie Powiatu Gryfińskiego w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej Rada Powiatu nie może określać kręgów osób, którym dotacja będzie przyznawana w zróżnicowanych wartościach.

Kolegium Izby wskazuje, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Tym samym ma charakter generalny i jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, co oznacza, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. Z tych względów organ stanowiący powinien uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, bez możliwości dowolnego lub tylko częściowego stosowania przepisu.

W ocenie Kolegium Izby na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Rada Powiatu uprawniona jest do ustalenia jednolitych warunków udzielania dotacji dla wszystkich uprawnionych podmiotów. Brak jest zatem podstaw do ustalania zróżnicowanych ze względu na kategorię podmiotu wysokości dotacji.

Z tego względu Kolegium stwierdziło nieważność uchwały Nr XVII/118/2016 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych Powiatu Gryfińskiego przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Jednocześnie Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ww. ustawy o finansach publicznych stanowi, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Z istoty dotacji celowej wynika, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego - wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. Wskazane regulacje ustawowe nie przewidują natomiast możliwości „refundowania” z budżetu Powiatu wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska. W ślad za unormowaniami wyżej wymienionych przepisów uznać należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego

przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji, co wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Podkreślić należy bowiem, że dopiero po zawarciu umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji. Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie dotacji następuje poprzez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Zatem skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski