



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 10 października 2023 r.

Poz. 5385

Uchwała NR XXIII.94.S.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej W Szczecinie

z dnia 27 września 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXIX/336/2023 Rady Gminy Banie z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Banie na rok 2023

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność części uchwały Nr XXXIX/336/2023 Rady Gminy Banie z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Banie na rok 2023, w zakresie:
 - 1) § 6 ust. 1;
 - 2) § 10 ust. 1.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIX/336/2023 Rady Gminy Banie z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Banie na rok 2023 została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 15 września 2023 r. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem w zakresie treści § 6 ust. 1 w drodze, którego Rada Gminy Banie dopuściła możliwość ubiegania się o dofinansowanie zadania zrealizowanego przed zawarciem umowy na realizację zadania publicznego objętego udzieloną dotacją, naruszając przepisy art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) oraz art. 250 i 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.). Ponadto wątpliwości budziły regulacje przewidziane w § 10 ust. 1 normujące zasady zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem modyfikujące przepisy art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) mające charakter powszechnie obowiązujący, a zatem niewymagające regulacji w akcie prawnym podstawowym. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącą Rady Miejskiej w Baniach oraz Wójta Gminy Banie pismem z dnia 21 września 2023 r. (znak: K.420.547.2023). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 27 września 2023 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 27 września 2023 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium jednostka nie skorzystała z możliwości przekazania swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Kolegium zważyło co następuje.

Uchwała Nr XXXIX/336/2023 Rady Gminy Banie z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Banie na rok 2023 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Bezpośrednią podstawę wydania aktu o charakterze podstawowym stwarzają wskazane powyżej przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którymi finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Ustawodawca przesądził zatem o formie dofinansowania zadań w ramach ww. ustawy wskazując, iż stanowi ją dotacja celowa. Ustawodawca przywołując w treści art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska ustawę o finansach publicznych, w kontekście wskazanej formy dofinansowania, postanowił również że do udzielania dofinansowania znajdują zastosowanie regulacje przewidziane w ustawie o finansach publicznych, właściwe dla materii dotyczącej udzielania dotacji ze środków publicznych. Jednocześnie w drodze ust. 5 prawodawca upoważnił organ stanowiący gminy do uregulowania w drodze uchwały 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.

Objęta postępowaniem nadzorczym uchwała obejmuje zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy Banie przeznaczone na zakup i montaż przydomowych oczyszczalni ścieków w celu ograniczenia zanieczyszczenia środowiska gruntowo-wodnego oraz z uwagi na brak kanalizacji w niektórych miejscach na terenie gminy Banie. Na mocy § 6 ust. 1 Rada Gminy Banie postanowiła, że dotacja może być udzielona tylko na przedsięwzięcie, które zostały podjęte w roku naboru wniosków tj. 2023. Co więcej organ stanowiący wskazał również, że imienna faktura za zakup przydomowej oczyszczalni ścieków powinna być maksymalnie wystawiona 6 miesięcy wcześniej od dnia naboru wniosków o dofinansowanie.

Dokonując analizy zgodności z prawem ww. przepisu uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło, że termin wystawienia faktury za dokonanie sprzedaży lub usług zostały określone przez ustawodawcę w drodze art. 106i ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1570 z późn. zm.). W przywołanym przepisie określono, że fakturę należy wystawić w odpowiednim terminie po dokonaniu transakcji sprzedaży lub usługi. Ustawodawca dopuścił również możliwość wystawienia faktury nie wcześniej niż 60 dni przed dokonaniem transakcji. Redakcja § 6 ust. 1 uchwały wskazuje zatem, że objęte dofinansowaniem mogą być przedsięwzięcia, na które wystawiono fakturę za zrealizowane lub przed realizacją zadania, które wykonano lub zostanie wykonane przed datą naboru wniosków. Co istotne ww. zapis dopuszcza zatem dofinansowanie zadania zrealizowanego przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji z budżetu gminy.

W tym miejscu organ nadzoru podnosi, że ustawodawca mocą art. 126 ustawy o finansach publicznych zdefiniował pojęcie dotacji, stanowiąc 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. Jednocześnie w myśl art. 250 ustawy o finansach publicznych prawodawca przewidział, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, zawiera umowę, która określa 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 części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Przez wykorzystanie dotacji ustawodawca rozumie, zgodnie z art. 251 ust. 4 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.

Z powyższych regulacji wprost wynika zasada, zgodnie z którą udzielenie dotacji wiąże się z zawarciem umowy określającej cel, na który dotacja ma zostać udzielona. Cel, który ma nastąpić w przyszłości poprzez jego realizację zgodnie z umową, a nie zaś cel zrealizowany przed jej zawarciem. W przeciwnym wypadku ustawodawca przewidziałby udzielenie dotacji w ramach refundacji poniesionych wydatków, a nie dotacji na zadania do zrealizowania. Przedmiotowa umowa reguluje jednocześnie wzajemne prawa i obowiązki stron. Przywołane powyżej przepisy, a w szczególności art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, stanowiący podstawę prawną badanej uchwały nie stwarzają podstawy udzielenia dotacji na zadania zrealizowane przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji. (podobnie NSA w wyroku o sygn. II GSK 954/15 oraz w wyroku o sygn. I GSK 1974/19, a także WSA w Łodzi w wyroku o sygn. I SA/Łd 951/17 oraz Kolegium RIO w Gdańsku w uchwale z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: 078/g116/D/22). We wskazanych powyżej wyrokach NSA jednoznacznie przesądził „Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w ufp, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.”.

Mając na uwadze powyższe w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Banie decydując w drodze § 6 ust. 1 o udzielenie dotacji na zadania, za które wystąpiono fakturę przed złożeniem wniosku o udzielenie dotacji, a tym samym przed zawarciem umowy o udzielenie z budżetu dotacji, naruszyła w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jednocześnie zasady udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone art. 126, 250 i 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie objęło postępowaniem nadzorczym również treść § 10 ust. 1 badanej uchwały, w drodze którego Rada Gminy Banie postanowiła, że podmiot otrzymujący dotację nie może wykorzystać otrzymanej dotacji na cel inny niż określony w umowie. W przypadku wykorzystania dotacji na inny cel niż określony w umowie, dotacja będzie podlegać w całości zwrotowi na konto Gminy Banie wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych liczonych od dnia przekazania dotacji z konta budżetu Gminy Banie do dnia ich wpływu na konto. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca mocą art. 252 ustawy o finansach publicznych w sposób kompleksowy określił przesłanki zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem postanawiając, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności. Ponadto ustawodawca postanowił, że w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Co więcej zgodnie ust. 5 zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Odsetki zaś od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem albo następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Banie, regulując w drodze § 10 ust. 1 uchwały zagadnienia unormowane przepisami ustawy o finansach publicznych, dokonała ich modyfikacji, wykraczając poza delegację do stanowienia prawa, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, naruszając wskazany przepis ustawy w stopniu istotnym.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne

naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Banie podejmując uchwałę z wykroczeniem delegacji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jednocześnie naruszając zasady udzielania dotacji z budżetu gminy określone przepisami aktu prawnego wyższego rzędu – ustawy o finansach publicznych naruszyła przepisy wskazane w uzasadnieniu do niniejszej uchwały sposób istotny, co determinuje ocenę wyrażoną w sentencji niniejszej uchwały.

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