



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 16 grudnia 2024 r.

Poz. 6195

### UCHWAŁA NR XXIX.108.S.2024

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 4 grudnia 2024 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr VII/59/24 Rady Miejskiej  
w Trzebiatowie z dnia 30 października 2024 r. zmieniającej uchwałę  
nr LXXVII/570/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 25 kwietnia 2024 r.  
w sprawie zasad i trybu przyznawania osobom fizycznym dotacji**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) 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, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność § 1 pkt 2 lit. a uchwały Nr VII/59/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 30 października 2024 r. zmieniającej uchwałę nr LXXVII/570/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania osobom fizycznym dotacji.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VII/59/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 30 października 2024 r. zmieniająca uchwałę nr LXXVII/570/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania osobom fizycznym dotacji, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 15 listopada br., została 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 przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), z uwagi na postanowienie o objęciu kosztami kwalifikowanymi kosztów poniesionych od dnia wejścia w życie uchwały do dnia zakończenia programu. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, o czym powiadomiona została jednostka ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2024 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jednostka nie skorzystała również z prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Trzebiatowie dokonała zmiany „Regulaminu przyznawania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Trzebiatów na dofinansowanie kosztów wykonania przyłącza do sieci kanalizacji sanitarnej” (dalej Regulamin), ustalonego uchwałą Nr LXXVII/570/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Trzebiatów na dofinansowanie kosztów wykonania przyłącza do sieci kanalizacji sanitarnej. W tym miejscu Kolegium zwraca uwagę, iż konstruując akt prawa miejscowego należy mieć na względzie zapisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 96 ust. 1 załącznika do wskazanego rozporządzenia, tytuł ustawy zmieniającej formułuje się zgodnie z zasadami wyrażonymi w § 16-18 i § 19a, z tym że przedmiot ustawy określa się przez użycie zwrotu: "ustawa o zmianie ustawy... (tytuł ustawy)". Powyższe zasady są aktualne również w odniesieniu do aktów stanowiących przez Radę Miejską, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale I, w rozdziałach 1-7 i dziale II załącznika. Określając przedmiot badanej uchwały skrócono tytuł uchwały zmienianej do fragmentu „w sprawie zasad i trybu przyznawania osobom fizycznym dotacji” pomijając wyrażenie „celowej z budżetu Gminy Trzebiatów na dofinansowanie kosztów wykonania przyłącza do sieci kanalizacji sanitarnej”.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Trzebiatowie dokonała zmiany § 5 ust. 2 i 3 Regulaminu, który pierwotnie stanowił, iż na koszt realizowanego zadania składają się koszty poniesione od dnia podpisania umowy o udzielenie dotacji na: zakup materiałów, zakup studzienek rewizyjnych, zakup przepompowni ścieków oraz usługi wykonania przyłącza (ust. 2), zaś koszty niekwalifikowane, nieobjęte dotacją stanowią: 1) koszty opisane w § 5 ust. 2 poniesione przed datą podpisania umowy o udzielenie dotacji; 2) przyłącza wybudowane do budynków niemieszkalnych; 3) same koszty robocizny i montażu, bez zakupu urządzeń; 4) koszty robót wykonanych we własnym zakresie przez wnioskodawcę; 5) koszty żwiru i piasku; 6) koszty demontażu zbiornika bezodpływowego, szamba, dołu gnilnego; 7) koszty dokumentacji projektowej; 8) koszty zakupu gruntów; 9) koszty obsługi kredytów i innych zobowiązań finansowych związanych z realizacją zadania (ust. 3). Z powyższego wynikała bezpośrednio prawidłowa zasada finansowania z budżetu gminy wydatków poniesionych przez beneficjenta po zawarciu umowy o udzielenie dotacji.

Przepisami § 1 pkt 2 zakwestionowanej uchwały Rada Miejska w Trzebiatowie nadała nową treść § 5 ust. 2 i 3 Regulaminu stanowiąc, iż na koszt kwalifikowany realizowanego zadania składają się koszty poniesione od dnia wejścia w życie uchwały do dnia zakończenia programu (ust. 2), a kosztami kwalifikowanymi są: zakup materiałów, zakup studzienek rewizyjnych, zakup przepompowni ścieków oraz usługi wykonania przyłącza (ust. 3). Zdaniem Kolegium Izby powyższe zapisy interpretowane mogą być w ten sposób, że dotacja przysługuje beneficjentowi w każdym przypadku zrealizowania przedsięwzięcia po dniu wejścia w życie uchwały, bez względu na moment zawarcia umowy o udzielenie dotacji.

W ocenie Kolegium Izby, ustalenie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu gminy, na podstawie których dopuszczalne jest udzielenie dotacji na zadania zrealizowane przed zawarciem umowy, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, bowiem narusza w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 126 oraz art. 221 ust. 2, art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez wskazane w tym przepisie podmioty. Zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały, zaś udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę.

Jak wynika z kolei z definicji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji ww. art. 126 ustawy, dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych.

Zgodnie z art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zlecenie zadania i udzielenie dotacji na zadania inne niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1. Natomiast zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych z umowy w sprawie udzielenia dotacji ma wynikać w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej. W ocenie Kolegium, wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. Wskazać tym samym 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. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji. Dodatkowo, z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: „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.”. 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. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych), co, w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, przewiduje również art. 403 ust. 6 tej ustawy. Tym samym uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można natomiast mówić o realizacji zadania publicznego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) ustawodawca jak zasadnie przyjął skarżący kasacyjnie organ nadzoru nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej -

*inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy ufp i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy p.o.ś., zdaniem NSA nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać należy zatem, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Tym samym zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy ufp.*

*Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określoną 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. Trafnie podnosi skarżący kasacyjnie organ nadzoru, że dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy.*

*Rację ma organ nadzoru również kiedy wskazuje, że w praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowaną umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji. (...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 ufp jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy.”.*

Kolegium Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GKS427/07) (vide: art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Przedstawione wyżej istotne naruszenie prawa implikuje stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/59/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 30 października 2024 r. zmieniającej uchwałę nr LXXVII/570/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania osobom fizycznym dotacji, w części wskazanej w sentencji niniejszej uchwały. Kolegium uznało, iż nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości a jedynie w części obejmującej wadliwe postanowienie. W konsekwencji § 5 ust. 2 Regulaminu w pierwotnym brzmieniu i ust. 3 w nowym brzmieniu regulują tożsamą materię dotyczącą rodzaju kosztów kwalifikowanych. Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje na konieczność dokonania stosownej zmiany uchwały Nr LXXVII/570/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 25 kwietnia 2024 r. w celu zapewnienia przejrzystości przepisów aktu prawa miejscowego, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

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

