DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 4617

Podpisany przez:
Arleta Kinga Kwiatkowska
Data: 2024.05.08 12:40:22

UCHWAŁA NR 10/496/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 1091 Rady Miasta Konina z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych, polegających na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstawania poprzez budowę zbiorników retencyjnych naziemnych lub podziemnych, w części obejmującej:

－w § 1 ust. 9 i ust. 12 pkt 2,

－w § 4 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: *"która określa:*

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania,

2) wysokość dotacji udzielanej wnioskodawcy i tryb płatności,

3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego

4) tryb kontroli wykonywania inwestycji,

5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,

6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.".

－w § 4 ust. 2,

－w § 5 ust. 4 w zdaniu wstępnym wyrażenie "*oryginałów oraz*",

－w § 5 ust. 5,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 kwietnia 2024 r. Rada Miasta Konina powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 250 ustawy o finansach publicznych określiła zasady udzielania dotacji celowych na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych, polegających na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstawania poprzez budowę zbiorników retencyjnych naziemnych lub podziemnych.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

zawiadomiła Przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 24 kwietnia 2024 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) określa, iż 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. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 3, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 3, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

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

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

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania akt prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miasta Konina podjęła uchwałę nr 1091 z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych, polegających na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstawania poprzez budowę zbiorników retencyjnych naziemnych lub podziemnych.

W postanowieniu § 1 ust. 6 uchwały Rada Miasta odwołała się do katalogu podmiotów uprawnionych, które mogą się ubiegać o udzielenie dotacji, określonego w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, a następnie w § 1 ust. 9 zamieściła postanowienie o treści: „*9. W przypadku niezrealizowania inwestycji właściciel nieruchomości może ubiegać się ponownie o przyznanie dotacji*.”.

Z treści postanowień § 1 ust. 6 wynika, że na etapie składania wniosków zapewniono możliwość ich złożenia wszystkim podmiotom wymienionym w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, natomiast uprawnienie do ponownego ubiegania się o przyznanie dotacji ograniczono tylko do właściciela nieruchomości. Powyższe ograniczenie stanowi naruszenie zasady powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych określonej w art. 43 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z powyższego przepisu wynika, iż tylko ustawodawca jest uprawniony do wprowadzenia ograniczeń w zakresie podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowania zadań ze środków publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż postanowienie § 1 ust. 9 badanej uchwały jest sprzeczne z przepisem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 43 ustawy o finansach publicznych i stwierdziło jego nieważność.

W § 1 ust. 12 pkt 2 Rada Miasta postanowiła, iż:

„ *12. Dotacja nie może być wykorzystana na: (...)*

2) inwestycje, których realizacja nie gwarantuje trwałego efektu ekologicznego, rozumianego jako ilość retencjonowanej wody opadowej i roztopowej wyrażonej w m3, przy założeniu, że im większa ilość tym większy efekt ekologiczny,”.

Powyższy zapis określa, iż wymaga się, aby dotowana inwestycja gwarantowała trwały efekt ekologiczny rozumiany jako ilość retencjonowanej wody opadowej i roztopowej wyrażonej w m3, lecz nie określa w jaki sposób spełnienie tego wymogu będzie ocenianie.

Powyższy zapis uchwały budzi wątpliwości interpretacyjne i może również skutkować niejednakowym traktowaniem podmiotów ubiegających się o udzielnie dotacji.

Zważyć należy, iż badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09). Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby zadecydowało o nieważności postanowienia § 1 ust. 12 pkt 2 uchwały.

W § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła, że „*Na podstawie wniosku i po jego pozytywnej weryfikacji, pomiędzy Miastem Konin a podmiotem otrzymującym dotację, zostaje zawarta Umowa udzielenia dotacji, która określa:*

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania,

2) wysokość dotacji udzielanej wnioskodawcy i tryb płatności,

3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego

4) tryb kontroli wykonywania inwestycji,

5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,

6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.".

Kolegium Izby stwierdza, że regulacje zawarte w § 4 ust. 1 uchwały, a dotyczące elementów umowy o przyznanie dotacji, nie znajdują umocowania w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: „Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, 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”.

Ponadto, zdaniem Kolegium Izby, postanowienia § 4 ust. 1 uchwały modyfikują regulacje przepisu art. 250 ustawy o finansach publicznych, bowiem przepis ten nie wymaga np. określenia w umowie terminu wykonania zadania, na które dotacja została przyznana, trybu płatności udzielonej dotacji i trybu kontroli wykonywania inwestycji.

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone

w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej o treści określonej przepisami ustawy o finansach publicznych. Brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do określania treści umowy o udzielenie dotacji.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada zamieściła przepis o charakterze informacyjnym wskazujący, iż: „*W przypadku nie wywiązania się podmiotu otrzymującego dotację (Dotowanego) z warunków określonych w umowie dotacji zobowiązany jest on do zwrotu wypłaconej kwoty dotacji na zasadach określonych w art. 251 i 252 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)*."

Następnie w postanowieniu § 5 ust. 5 uchwały zamieszczono regulację o treści:

„*5. W przypadku nie wywiązania się Wnioskodawcy z warunków określonych w umowie dotacji, dotowany ma obowiązek zwrócić wypłaconą kwotę dotacji w terminie 14 dni licząc od dnia doręczenia pisma rozwiązującego umowę. W przypadku przekroczenia ww. terminu Dotowanemu zostaną naliczone odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowej, naliczonymi od dnia przekazania dotacji*.".

Kolegium Izby wskazuje, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie o finansach publicznych w art. 251 odnoszącym się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Skoro zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o finansach publicznych, to brak jest podstaw do odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II GSK 1026/11 z dnia 14 sierpnia 2012 r. Sąd wskazał, iż „*uważa za dopuszczalne przytoczenie w uchwale jednostki samorządu terytorialnego określonej regulacji ustawowej, jeżeli czyni to akt prawa miejscowego bardziej czytelnym*". W postanowieniu § 4 ust. 2 i 5 ust. 5 nie doszło jednak do powtórzenia (zacytowania) przepisów ustawowych, lecz w § 4 ust. 2 uchwały przesądzono o zastosowaniu art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych w przypadku niewywiązania się podmiotu otrzymującego dotację (Dotowanego) z bliżej nieokreślonych warunków umowy, podczas gdy dotacja w myśl § 5 ust. 1 jest wypłacana po zakończeniu zadania i przedłożeniu rozliczenia, natomiast w postanowieniu § 5 ust. 5 uchwały gminny prawodawca ustalił własną regulację w zakresie zwrotu dotacji z określeniem terminu zwrotu i terminu, od którego będą naliczane odsetki jak od zaległości podatkowej, do czego nie był uprawniony.

Przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie uprawnia organu stanowiącego gminy do ustalenia zasad zwrotu dotacji i podkreśla, że tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej - wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02): „*Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego*". Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy.

W konsekwencji powyższego Kolegium Izby uznało, że zasady zwrotu dotacji zawarte w kwestionowanych zapisach uchwały ustalone zostały z naruszeniem normujących powyższe kwestie przepisów art. 251-252 w związku z art. 253 ustawy o finansach publicznych i postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 4 ust. 2 i § 5 ust. 5 badanej uchwały.

W § 5 ust. 2 i 4 uchwały odnoszącym się do rozliczenia dotacji po zakończeniu realizacji zadania postanowiono:

„2. Do rozliczenia dotacji Beneficjent zobowiązany jest załączyć faktury i rachunki potwierdzające poniesione nakłady wraz z dowodami zapłaty. (...)

4. Dokumenty finansowe muszą być przedstawione w postaci <u>oryginałów</u> oraz kserokopii:

1) faktur VAT bądź rachunków prawidłowo wystawionych na Wnioskodawcę, z wyodrębnioną wartością netto dla każdej pozycji i dla wartości całkowitej wraz z potwierdzeniem zapłaty,

2) w przypadku braku wyraźnie określonego zakresu kosztu kwalifikowanego na fakturze VAT bądź rachunku, należy dodatkowo dołączyć odrębne zestawienie z wyszczególnieniem kosztów, wchodzących w skład całej kwoty, ujętej na fakturze VAT bądź rachunku, potwierdzone przez wystawcę ww. dokumentów."

Z zacytowanych postanowień uchwały wynika, że w rozliczeniu dotacji beneficjent przedkłada zarówno oryginały jak i kopie faktur. W uchwale brak postanowień wskazujących na to, iż przedkładane oryginały są tylko do wglądu bądź będą zwracane po rozliczeniu dotacji.

Regulacja ta wykracza poza dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podkreślenia również wymaga, że faktury, rachunki i inne dokumenty księgowe, związane z realizacją określonych robót powinny być opisywane i przechowywane przez podmiot, na rzecz którego zostały wystawione, przy poszanowaniu obowiązujących dany podmiot regulacji w tym zakresie (np. przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz. U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.). Nadto oryginały faktur wystawione na beneficjenta są dowodami zakupu, na podstawie których może dochodzić roszczeń z tytułu gwarancji.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia "oryginałów oraz" w zdaniu wstępnym postanowienia § 5 ust. 4 uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.