



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 września 2024 r.

Poz. 7273

UCHWAŁA NR 17/959/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 sierpnia 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, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr X.95.2015 Rady Gminy Złotów z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 sierpnia 2024 r., Rada Gminy Złotów, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych, podjęła uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 28 sierpnia 2024 r.

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

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) 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 2, 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 2, 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 wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu 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.

Rada Gminy Złotów, wypełniając dyspozycję wynikającą z ww. przepisu prawa, podjęła badaną uchwałę, w której określiła zasady udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Postanowienie § 2 ust. 5 badanej uchwały przewiduje, iż *„Dotacje dla przedsiębiorców mogą być udzielana z uwzględnieniem ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.”*

W sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielanie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z uwagi na to, że organowi nadzoru nie przekazano informacji, czy została zachowana procedura podjęcia uchwały przewidziana ww. przepisami prawa, Izba wezwała przedstawiciela Gminy do złożenia wyjaśnień w sprawie. Wójt Gminy Złotów pismem Nr Oś.604.3.31.2024 z dnia 13 sierpnia 2024 r. poinformował, że projekt uchwały nie został przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Złożone wyjaśnienia dowodzą, że w przedmiotowej sprawie nie został zachowany tryb podjęcia uchwały, określony w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Uchwała zatem została podjęta z istotnym naruszeniem ww. przepisów prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę (tryb) podejmowania uchwał.

Stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru wywiera skutek prawny z mocą *ex tunc*. Skutek ten oznacza, że dany akt jest nieważny od samego początku, a zatem uznawany jest za "niebyły" - tak jak gdyby nigdy nie został podjęty przez prawodawcę (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego).

Ponadto analiza treści uchwały wykazała następujące nieprawidłowości.

W § 3 ust. 4 Rada postanowiła, iż *„W przypadku wniosku dotyczącego budowy przydomowej oczyszczalni lub studni głębinowej dla kilku budynków lub budynków wielorodzinnych kwota dofinansowania będzie rozpatrywana indywidualnie.”*

Użyte w uchwale sformułowanie *„kwota dofinansowania będzie rozpatrywana indywidualnie”* nie określa wysokości dotacji. Taki sposób określenia wielkości dotacji narusza prawo. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis kompetencyjny mówi wprost o *„zasadach udzielania dotacji”*, które należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji – sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, forma załatwienia wniosku, a także sposób jej rozliczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015 r. (sygn. akt V SA/Wa 3664/15), zachowującym aktualność w obecnym stanie prawnym stwierdził, iż w pojęciu „zasady udzielania dotacji”, mieści się także określenie wysokości dotacji: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej (...) powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent wydatków), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy działając na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska. Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Kolegium podnosi, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również 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 niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

W § 3 ust. 6 Rada Gminy wskazała, iż „*Koszty związane z przygotowaniem dokumentacji technicznej mogą zostać poniesione przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji.*”.

Postanowienia § 3 ust. 6 badanej uchwały świadczą o tym, iż Rada Gminy dopuszcza przekazanie dotacji na refundację wydatków poniesionych przed podpisaniem umowy. Zgodnie z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacja to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z definicji dotacji wynika, że dotowane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku dotacji celowych dokonuje się dopiero w chwili podpisania umowy o dotację. Ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi (przekazanymi w ramach dotacji celowej) inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15), że „*ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy*”.

Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po złożeniu wniosku i zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone.

Wobec powyższego zamieszczone w § 3 ust. 6 badanej uchwały postanowienia wykraczają poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych i stanowią istotne naruszenie prawa.

Kolegium Izby wskazuje również, iż w § 6 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Złotów postanowiła, że:
„§ 6.1. Umowa, której wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały, o przyznanie dotacji określa:

- 1)szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki została przyznana oraz termin wykonania zadania;
- 2)wysokość udzielanej dotacji i tryb płatności;
- 3)zobowiązanie podmiotu do zwrotu kwoty otrzymanej tytułem dotacji w przypadkach określonych w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2. Przyznana tytułem dotacji kwota podlega zwrotowi na zasadach określonych w umowie w wypadku:

- 1)odstąpienia od realizacji zadania;
- 2)niedotrzymania deklarowanych terminów realizacji zadania;
- 3)wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”.

Kolegium Izby stwierdza, że regulacje zawarte w § 6 ust. 1 uchwały dotyczącej określenia 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”.

Zdaniem Kolegium Izby, postanowienia § 6 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 czy trybu płatności udzielonej dotacji.

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.

Ponadto zdaniem Kolegium Izby, postanowieniem § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 Rada Gminy ustaliła inne, niż wynikające z art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych przypadki, które będą skutkowały koniecznością dokonania zwrotu dotacji, tj. odstąpienie od realizacji zadania oraz niedotrzymanie deklarowanych terminów realizacji zadania.

Kolegium Izby wskazuje, iż kwestia zwrotu dotacji została kompleksowo 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.

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 wyrażnie 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 ww. ustawy. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Analiza postanowień badanej uchwały wykazała również, że w § 8 ust. 1 pkt 1 oraz w załączniku Nr 3 pn. „Wniosek o wypłatę dotacji” w części dotyczącej wykazu dokumentów, jakie należy dołączyć do

wniosku Rada Gminy ustaliła, iż „w przypadku osoby fizycznej – dokument potwierdzający dane adresowe dotowanego (kserokopia dowodu osobistego), (...)”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż od dnia 1 marca 2015 r. obowiązujące wzory dowodów osobistych nie zawierają informacji o adresie zameldowania. Dowód osobisty jest dokumentem potwierdzającym tożsamość i obywatelstwo polskie. Dane adresowe nie są informacją, która stanowi o tożsamości osoby, więc ich zamieszczenie w dowodzie osobistym nie jest konieczne.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że uchwała została przedłożona do nadzoru Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 1 sierpnia 2024 r., tj. po upływie 3.263 dni od daty podjęcia. Stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Wójt obowiązany jest do przedłożenia Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

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.