

Uchwała nr 69/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 marca 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Pieszycach
nr V/38/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzenia zasad udzielania dotacji
na finansowanie przedsięwzięć związanych z wykonywaniem budowy studni
wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa w roku 2019 na terenie
wsi Kamionki, Rościszów i Piskorzów**

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 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

pkt 8 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Pieszycach nr V/38/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzenia zasad udzielania dotacji na finansowanie przedsięwzięć związanych z wykonywaniem budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa w roku 2019 na terenie wsi Kamionki, Rościszów i Piskorzów — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Pieszycach nr V/38/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzenia zasad udzielania dotacji na finansowanie przedsięwzięć związanych z wykonywaniem budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa w roku 2019 na terenie wsi Kamionki, Rościszów i Piskorzów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 11 marca 2019 roku.

W załączniku do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Pieszycach uregulowała zasady udzielania dotacji na finansowanie przedsięwzięć związanych z wykonywaniem budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa w roku 2019 na terenie wsi Kamionki, Rościszów i Piskorzów.

Rada, regulując zasady udzielania dotacji na finansowanie przedsięwzięć związanych z wykonywaniem budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa w roku 2019, w pkt 8 załącznika do uchwały ustaliła, że „Realizacja zadania inwestycyjnego winna nastąpić w roku 2019 a faktury, rachunki dokumentujące poniesione nakłady na zrealizowanie zadanie inwestycyjne powinny być wystawione z datą po 01.01.2019 r. Rozliczenie końcowe zadania inwestycyjnego musi nastąpić nie później niż do 20.12.2019 r.”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

Przepis art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompeten-

cja rady gminy lub rady powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Jak wynika z definicji zawartej w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, 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 art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacjami celowymi są środki przeznaczone między innymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b u.f.p., zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie p.o.ś. przewiduje również art. 403 ust. 6. Zgodnie z art. 250 u.f.p. umowa o dotację określa w szczególności elementy takie jak: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Uznać zatem 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 (celu). Aktualne przepisy u.f.p. i art. 403 ust. 4–6 p.o.ś. nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Każda dotacja zgodnie z definicją prawną określoną w u.f.p. 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 mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

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 gwarantowane 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.

Postanowienia wprowadzonych uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed wejściem w życie badanej uchwały, a tym samym przed podpisaniem umowy, o której mowa w pkt 9 załącznika do uchwały, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 i 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. Na zasadność powyższego podejścia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

W pkt 8 załącznika do badanej uchwały odniesiono się do „Rozliczenia końcowego zadania inwestycyjnego”, którego nie zdefiniowano. Z uwagi na to, że określono ostateczny termin wskazanego rozliczenia (na dzień 20 grudnia 2020 r.), z treści uchwały powinno jednoznacznie wynikać, co należy rozumieć przez sformułowanie „rozliczenie końcowe zadania inwestycyjnego”. Zgodnie bowiem z § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca

2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), przepisy prawa miejscowego powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Na mocy § 143 załącznika do wymienionego rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jej uregulowania powinny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

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

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zauważa, że:

- w załączniku do uchwały zamiennie stosuje się pojęcia kosztów i wydatków, jak wynika z pkt 4 kwota dotacji wynosić będzie do wysokości 50% udokumentowanych poniesionych kosztów, natomiast z pkt 15 wynika, że odbioru prac dokonuje się m.in. na podstawie faktur dokumentujących wydatki;

- jak wynika z tytułu uchwały i treści jej § 1, Rada zatwierdziła zasady udzielania dotacji na finansowanie przedsięwzięć związanych z wykonywaniem budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa w roku 2019, podczas gdy z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika, że rada gminy określa te zasady.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Pieszcach przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus