

Uchwała nr 119/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 października 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Gromadka nr VI/45/19
z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych
na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej
oraz sposobu jej rozliczenia

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 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Gminy Gromadka nr VI/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia, w zakresie:

- 1) § 5,
- 2) zawartego w § 3 ust. 2 odesłania do § 5,
- 3) § 8 pkt 1–7 wraz ze sformułowaniem w zdaniu wprowadzającym: „określającą w szczególności:”,
- 4) § 9 ust. 1 i 2,
- 5) § 10

— wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 i 1565) w związku z art. 126, art. 127 ust. 1 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Gromadka nr VI/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 29 września 2020 roku.

Rada Gminy Gromadka, działając na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 i 1565), zwanej dalej „p.o.ś.”, określiła objętą nadzorem uchwałą zasady udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W § 3 ust. 2, § 5, § 8, § 9 ust. 1 i 2 oraz § 10 uchwały zawarto następujące regulacje:

„§ 3. [...] 2. Rozpatrywanie wniosków następuje według daty ich wpływu, w miarę posiadanych środków finansowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych, w szczególności, w § 4, § 5 i § 8 uchwały.

[...]

§ 5. W przypadku zrealizowania całości lub części przedsięwzięcia przed złożeniem wniosku, przedsięwzięcie może zostać objęte dofinansowaniem w przypadku spełnienia niżej wymienionych warunków:

1. zrealizowania przedsięwzięcia w tym samym roku, co rok złożenia wniosku o dofinansowanie,

2. dostarczenia dokumentów poświadczających realizację przedsięwzięcia w roku złożenia wniosku, w tym: faktury i rachunki przedstawiające koszty poniesione przez inwestora, oraz dokumenty wymienione w § 6 ust. 2.

3. O zakwalifikowaniu wniosku do dofinansowania decyduje Wójt.

[...]

§ 8. Po pozytywnym zatwierdzeniu wniosku przez Wójta Gminy Gromadka dotacja udzielana jest na podstawie umowy, którą Wójt Gminy zawiera z wnioskodawcą, określającą w szczególności:

1. opis prac lub robót budowlanych i termin ich wykonania;

2. kwotę dotacji i terminy jej przekazywania, które w postanowieniach umowy mogą zostać uzależnione od wyników każdorazowej kontroli postępu prac lub robót budowlanych i rozliczenia tych wydatków;

3. zobowiązanie się wnioskodawcy do przekazywania informacji o wysokości środków publicznych na prace lub roboty, otrzymanych z innych źródeł;

4. zobowiązanie się wnioskodawcy do stosowania takich zasad obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków sfinansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji, zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt;

5. zobowiązanie się wnioskodawcy do poddania się kontroli przeprowadzonej przez Wójta Gminy lub przez osobę przez niego upoważnioną w zakresie przeznaczenia dotacji i wykonania prac lub robót budowlanych;

6. sposób i termin rozliczania kwot udzielonej dotacji;

7. warunki, sposób i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem;

§ 9. 1. Kontrola, o której mowa w § 8 pkt 2 i 5 jest przeprowadzana przez osoby upoważnione przez Wójta Gminy i polega na:

a) sprawdzaniu rzeczywistego przebiegu realizacji celów zakładanych w zakresie dotowanego zadania pod kątem zgodności z przepisami prawa i zawartą umową (kontrola formalno-merytoryczna);

b) sprawdzaniu dokumentów związanych z realizacją dotowanego zadania (w szczególności znajdujących się w siedzibie podmiotu oryginałów dokumentów finansowych) pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, umową i zasadami rachunkowości (kontrola formalno-rachunkowa).

2. Potwierdzeniem zakończenia realizacji zadania jest protokół z jego wykonania podpisany przez obie strony umowy.

[...]

§ 10. 1. Wójt Gminy prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach.

2. Zestawienie danych dla każdej udzielonej dotacji winno zawierać:

a) wskazanie zadania, z uwzględnieniem miejsca jego położenia;

b) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby albo nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy, któremu przyznano dotację;

- c) nr i data uchwały Rady Gminy Gromadka o przyznaniu dotacji;
- d) nr i datę zawartej umowy o dotację;
- e) informacje o wysokości środków przekazanych wnioskodawcy z dotacji oraz o rozliczeniu kwoty wypłaconej dotacji;
- f) informacje przekazane przez inne organy zobowiązane do udzielania informacji o dotacjach na prace lub roboty budowlane przy danym zadaniu”.

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

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 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 kompetencja 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 2019 r. poz. 869, 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 m.in. to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak wynika z dyspozycji art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacjami celowymi są środki przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań 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 przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska 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.

Należy zatem przyjąć, 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). Przepisy ustawy o finansach publicznych 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 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 mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, na podstawie 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 złożeniem wniosków (§ 5 uchwały), a tym samym przed podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 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).

Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania postanowień umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje. Do dotacji celowych udzielanych na podstawie wskazanego artykułu zastosowanie mają przepisy ustawy o finansach publicznych. Artykuł 250 u.f.p. określa treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia 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. W związku z tym określenie w uchwale elementów umowy (§ 8) wykracza poza zakres przyznanej radzie gminy kompetencji do stanowienia prawa.

Regulacje § 9 ust. 1 i 2 oraz § 10 badanej uchwały również wykraczają poza wynikający z art. 403 ust. 5 p.o.ś. zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania, a zatem w sposób istotny naruszają powołany przepis.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, obowiązujący na ograniczonym obszarze, odpowiadającym właściwości miejscowej organu jednostki samorządu terytorialnego wydającego ten akt. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (tak: wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 708) projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z wyjaśnień sygnowanych przez Wójta Gminy Gromadka (pismo znak FN.301.21.2020 z dnia 14 października 2020 r.) wynika, że badana uchwała została podjęta bez uprzedniego przesłania jej projektu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zaniechanie zgłoszenia projektu uchwały w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony

środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia stanowi naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto Kolegium wskazuje na nieprawidłową regulację:

- w § 3 ust. 2 badanej uchwały, z którego wynika, iż rozpatrywanie wniosków następuje według daty ich wpływu, w miarę posiadanych środków finansowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych, w szczególności w § 4, § 5 i § 8 uchwały, skoro w żadnym ze wskazanych paragrafów uchwały nie określono kryteriów rozpatrywania wniosków,

- we wniosku o udzielenie dotacji celowej, stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały, w pozycji „Źródła finansowania przedsięwzięcia” jako jedno ze źródeł finansowania wyszczególniono wnioskowaną kwotę „z budżetu powiatu” — zamiast „z budżetu gminy”.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Gromadka 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 doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus