

Uchwała nr 1/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 5 stycznia 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w Kondratowicach nr XLII/272/2021 z dnia 24 listopada 2021 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIV/202/2018 Rady Gminy Kondratowice z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad, trybu udzielenia dotacji celowej oraz trybu jej rozliczania na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice

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 i z 2021 r. poz. 1927) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy w Kondratowicach nr XLII/272/2021 z dnia 24 listopada 2021 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIV/202/2018 Rady Gminy Kondratowice z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad, trybu udzielenia dotacji celowej oraz trybu jej rozliczania na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, 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 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy w Kondratowicach nr XLII/272/2021 z dnia 24 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę nr XXXIV/202/2018 Rady Gminy Kondratowice z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad, trybu udzielenia dotacji celowej oraz trybu jej rozliczania na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 grudnia 2021 roku.

Rada Gminy w Kondratowicach, działając na podstawie m.in. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, zgodnie z treścią § 1 pkt 1 i 6 nadzorowanej uchwały wprowadziła w Programie stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIV/202/2018 Rady Gminy Kondratowice z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad, trybu udzielenia dotacji celowej oraz trybu jej rozliczania na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice następujące zmiany:

„1) w § 1 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

»6. Dofinansowaniem mogą być objęte wydatki poniesione przez Wnioskodawcę w okresie ośmiu miesięcy poprzedzających złożenie wniosku.«

[...]

6) w § 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

»1. Rozpoczęcie realizacji zadania może nastąpić po uzyskaniu decyzji o dofinansowaniu z wyłączeniem przypadku realizacji zadania przed złożeniem wniosku.«”.

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 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 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 2021 r. poz. 305, 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 p.o.ś. 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.

Ustawodawca nie dopuszcza zatem 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 wyraźne 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 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.

Tymczasem wprowadzone w § 1 pkt 1 i 6 nadzorowanej uchwały zmiany w Programie stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Kondratowice nr XXXIV/202/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad, trybu udzielenia dotacji celowej oraz trybu jej rozliczania na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice umożliwiają sytuacje, w których dofinansowaniem zostaną objęte zadania zrealizowane w okresie ośmiu miesięcy poprzedzających złożenie wniosku. Innymi słowy, zakładają one, że dotacja zostanie przyznana na refinansowanie wydatków, które zostały już poniesione przed zawarciem umowy o dotację, czyli w sytuacji, w której w momencie przyznania dotacji przedsięwzięcie zostało już zrealizowane, a cel, na jaki miałyby ona zostać przyznana, osiągnięty.

Tym samym ww. postanowienia, przewidujące de facto dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed podpisaniem umowy, należy uznać za niezgodne z przepisami art. 403 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. (wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt II GSK 954/15).

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Kondratowicach 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