

Uchwała nr 25/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 marca 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Kondratowice nr XLVI/300/2022
z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad dotyczących dofinansowywania zadań
z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych 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 2022 r. poz. 583 i 559), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Kondratowice nr XLVI/300/2022 z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad dotyczących dofinansowywania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych 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 Kondratowice z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad dotyczących dofinansowywania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie Gminy Kondratowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 8 marca 2022 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.”, określiła zasady i tryb przyznawania dofinansowania w postaci dotacji celowych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) z budżetu Gminy Kondratowice na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane na terenie Gminy Kondratowice (§ 1 uchwały). W uchwale tej w:

1) § 12 przewidziano, że „Dofinansowanie dotyczy zadań zakończonych w roku złożenia wniosku lub roku poprzedzającym rok złożenia wniosku”,

2) § 18 ust. 2 pkt 7 przewidziano, że „Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, wnioskodawca załącza następujące dokumenty (w formie kopii, oryginały do wglądu), o ile mają zastosowanie dla danego zadania: [...] 7) rachunki/faktury za wykonanie robót, zakup urządzeń, będących przedmiotem wniosku z wykazaniem jego ceny i potwierdzeniem uregulowania należności”.

W załączniku nr 1 do badanej uchwały, zawierającym wzór wniosku o udzielenie dofinansowania zadania związanego z ochroną wód, zrealizowanego na terenie Gminy Kondratowice:

1) w części IV Termin realizacji zadania jako przykład daty rozpoczęcia zadania (lit. a) wskazano datę wystawienia faktury, rachunku lub równoważnego dokumentu księgowego,

2) w części V Charakterystyka zadania przewidziano podanie wysokości poniesionych kosztów realizacji zadania (pkt 1) oraz rodzaju wykonanego zadania (pkt 3),

3) w części VI Wykaz faktur/rachunków dołączonych do wniosku wprowadzono obowiązek dołączenia oryginałów faktur/rachunków wraz z potwierdzeniami przelewów — w przypadku

płatności bezgotówkowych — wskazujących wnioskodawcę jako nabywcę, według sporządzonego wykazu (tabela).

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 zapisy wprowadzone w § 12 i § 18 ust. 2 pkt 7 badanej uchwały oraz w załączniku nr 1 w części IV (lit. a), części V (pkt 1 i 3) i części VI dopuszczają sytuację, w której dofinansowaniem zostaną objęte zadania zrealizowane już w okresie poprzedzającym złożenie wniosku, a w konsekwencji również w okresie poprzedzającym podpisanie umowy. Innymi słowy, zakładają one, że dotacja miałyby zostać przyznana na refinansowanie wydatków poniesionych przed zawarciem umowy o dotację, co pozostaje w sprzeczności z 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 Kondratowice 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