

Uchwała nr 34/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 kwietnia 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Świdnica nr LVII/563/2022 z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania dotacji celowej w 2022 r. na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze, w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Świdnica

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. 559 i 583), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Świdnica nr LVII/563/2022 z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania dotacji celowej w 2022 r. na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze, w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Świdnica — z powodu 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 Świdnica nr LVII/563/2022 z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania dotacji celowej w 2022 r. na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze, w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Świdnica wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 kwietnia 2022 roku.

Rada Gminy Świdnica, 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.”, oraz uchwały Rady Gminy Świdnica nr LXII/543/2014 z dnia 9 października 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ze środków budżetu Gminy Świdnica, określiła objętą nadzorem uchwałą zasady udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W badanej uchwale zawarto m.in. następujące regulacje:

„§ 1. 1. W celu realizacji zadania własnego w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej Gminy Świdnica, udziela się dotacji celowych właścicielom nieruchomości, położonych na obszarze Gminy Świdnica, zabudowanych budynkiem mieszkalnym lub w części mieszkalnym.

[...]

§ 5. Dofinansowaniem objęte będą tylko instalacje, których budowę rozpoczęto w 2022 r. i nie zakończono przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, w przypadku gdy zostaną rozliczone do 15 grudnia 2022 roku”.

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 przeznaczone 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 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.

Tymczasem zapisy wprowadzone w § 5 badanej uchwały dopuszczają sytuację, w której dofinansowaniem mogłyby zostać objęte zadania zrealizowane już w okresie poprzedzającym złożenie wniosku, a w konsekwencji również w okresie poprzedzającym podpisanie umowy. Innymi słowy, zakładają one, że dotacja miałaby 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. (wyroki NSA z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt II GSK 954/15 oraz z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt I GSK 1974/19, wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. sygn. akt I SA/Łd 951/17 oraz WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2019 r. sygn. akt I SA/Kr 113/19).

W § 8 ust. 1 badanej uchwały ustalono, że „Wnioski o przyznanie dotacji, wypełnione wg wzoru, stanowiącego załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały, należy składać w terminach określonych ogłoszeniem o naborze”. Stosownie do wymogów zawartych we wniosku Wnioskodawca składa również oświadczenia, określone w pkt 1–6. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w budynku, do którego będzie podłączona oczyszczalnia (pkt 3), warunkiem rozpatrzenia wniosku o dotację jest spełnienie przez Wnioskodawcę wymagań określonych, w zależności od prowadzonej działalności, w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis oraz w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym.

Z oświadczenia składanego przez Wnioskodawcę (pkt 1 ppkt 2) wynika również konieczność zapoznania się z uchwałą Rady Gminy Świdnica nr LXII/543/2014 z dnia 9 października 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ze środków budżetu Gminy Świdnica, w której postanowieniem § 9 ust. 2 możliwość udzielania pomocy de minimis ograniczono do czerwca 2021 roku. Tym samym brak jest podstaw prawnych do udzielania pomocy de minimis na podstawie badanej uchwały.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Świdnica 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