



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 listopada 2018 r.

Poz. 9004

UCHWAŁA NR 24/1321/2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 7 listopada 2018 r.

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień § 1 pkt 1 i 3 uchwały Nr XXXVI/384/18 Rady Miejskiej Kościana z dnia 11 października 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/357/18 Rady Miejskiej Kościana z dnia 28 czerwca 2018 r., z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 17 października 2018 r. Rada Miejska Kościana powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt. 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt. 21, 22 i art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, wprowadziła zmiany do uchwały Nr XXXIV/357/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. (w oznaczeniu uchwały nie wskazano jakiej sprawy dot. ww. uchwała).

Na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 7 listopada 2018 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu, Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony

środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Postanowieniem § 1 badanej uchwały Rada Miejska Kościana wprowadziła m.in. niżej wymienione zmiany w uchwale Nr XXXIV/357/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Kościana na dofinansowanie zadań związanych z ochroną powietrza, tj.:

1) § 2 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. 1. Do kosztów kwalifikowanych inwestycji zalicza się koszty powstałe po złożeniu wniosku oraz przeprowadzeniu wizji lokalnej przez upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego Kościana tj. koszty poniesione na:

- 1) zakup i montaż nowego źródła ogrzewania tj. kotła gazowego, kotła elektrycznego, pieca akumulacyjnego, kotła olejowego, kotła olejowo-gazowego, kotła na paliwo stałe spełniające wymagania, o których mowa w § 1 pkt 5;
 - 2) wykonanie wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania wraz z niezbędnym materiałem;
 - 3) zakup materiałów oraz wykonanie robót budowlanych związanych bezpośrednio z realizacją zadania objętego dotacją;
 - 4) koszt przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, gazowej, ciepłowniczej;
 - 5) w zakresie wykonania wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania, wewnętrznej instalacji ciepłej wody użytkowej, dla podmiotów, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 – wykonanie instalacji wewnętrznej w lokalu, natomiast dla podmiotów wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 – wykonanie instalacji w częściach wspólnych.”;
- 3) § 7 ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie: „(podstawą rozliczenia dotacji będą):

1) udokumentowane koszty inwestycji – faktury, rachunki wystawione na wnioskodawcę po dacie złożenia wniosku i przeprowadzeniu wizji lokalnej przez upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego Kościana;”

Z postanowienia § 5 ust. 2 uchwały Nr XXXIV/357/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. wynika, iż wniosek składa się w terminie od 1 września do 31 października roku poprzedzającego rok, w którym ma być realizowana inwestycja, z zastrzeżeniem § 5 ust. 3 (Dla inwestycji, których realizacja planowana jest w 2018 roku, nabór wniosków odbędzie się od 16 lipca do 31 lipca 2018 r.). Złożenie wniosku nie jest równoznaczne z przyznaniem dotacji (ust. 6).

Kolegium wskazuje, iż uregulowania wprowadzone badaną uchwałą przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych po złożeniu wniosku, a tym samym przed podpisaniem umowy, o której mowa w § 6 uchwały, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 ust. 1 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały (art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska).

Obowiązek zawarcia umowy wynika zarówno z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska jak i art. 250 ustawy o finansach publicznych. Konieczne elementy zawieranej umowy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika, że umowa jest zawierana przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i winna określać w szczególności:

1. wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,
2. termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,

3. termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Natomiast jak wynika z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy o finansach publicznych stanowi, iż dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Z istoty dotacji celowej wynika, iż może ona być wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego - wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. Wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują natomiast możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, przed zawarciem umowy. W ślad za unormowaniami wyżej wymienionych przepisów uznać należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie dotacji następuje poprzez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Zatem skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15), gdzie Sąd stwierdził, że „ustawodawca (...) nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy ufp i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy p.o.ś., zdaniem NSA nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać należy zatem, 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). Tym samym, dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy ufp. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ufp, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego (...). Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy”.

Kolegium wskazuje, że z istoty dotacji celowej wynika, iż może ona być wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego - wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. Postanowienia § 2 ust. 1 i § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały (w brzmieniu nadanym badaną uchwałą) wskazują jednoznacznie, że dofinansowanie realizacji zadania przekazywane będzie w formie zwrotu udokumentowanych kosztów poniesionych po złożeniu wniosku oraz przeprowadzeniu wizji lokalnej przez upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego Kościana, a więc przed zawarciem umowy.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień § 1 pkt 1 uchwały nadających nowe brzmienie dla postanowień § 2 ust. 1 pierwotnej uchwały oraz postanowień § 1 pkt 3 uchwały nadających nowe brzmienie dla § 7 ust. 2 pkt 1 pierwotnej uchwały (Nr XXXIV/357/18 z dnia 28 czerwca 2018 r.).

Ponadto Kolegium wskazuje, iż Rada Miejska Kościana wypełniając obowiązek określenia zasad udzielania dotacji podjęła uchwałą Nr XXXIV/357/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Kościan na dofinansowanie zadań związanych z ochroną powietrza (doręczona do tutejszej Izby w dniu 23 sierpnia 2018 r.). Aby ta uchwała mogła

wywołać skutki, musi określać zasady udzielania dotacji oraz wskazywać jej adresata. W tym zakresie ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 ustawy kategorie podmiotów, do których taka uchwała może zostać skierowana czyli beneficjentów dotacji, tj.:

1) podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,
- d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Określając ogólne warunki ubiegania się o dotacje Rada Miejska Kościana postanowieniem § 3 ust. 1 uchwały wskazała podmioty mogące ubiegać się o dotację, tj.: do ubiegania się o dotację uprawnione są podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych:

- 1) osoby fizyczne;
- 2) wspólnoty mieszkaniowe;
- 3) osoby prawne nie działające w celu osiągnięcia zysku.

2. Podmioty wymienione w ust. 1 muszą posiadać tytuł prawny do nieruchomości zlokalizowanej na terenie Gminy Miejskiej Kościana, na której realizowane będzie zadanie, z zastrzeżeniem, iż w przypadku wspólnot mieszkaniowych warunek ten oznacza zarządzanie przez wspólnotę nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja.

Powyższe oznacza, że Rada postanowiła o wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dotacje podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. c (osoby prawne działające w celu osiągnięcia zysku) i lit. d (przedsiębiorców) oraz podmioty wymienione w pkt 2 tego artykułu (jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi).

Kolegium Izby stwierdza, że użycie przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy wyrażenia „w szczególności” należy czytać jako minimum ustawowe podmiotów uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania (a tym bardziej ograniczania) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym taką dotację można udzielić. Uchwalając zatem zapisy § 3 ust. 1 uchwały, Rada Miejska Kościana przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny.

Ponadto wskazać należy, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

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

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający

upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Rada była zatem zobowiązana do ustalenia zasad udzielania dotacji w szczególności trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczenia, a nie do dokonywania zmian w określonym ustawowo wykazie podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wykluczają zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym Kolegium Izby wskazuje na konieczność dokonania stosownej zmiany uchwały Nr XXXIV/357/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Kościan na dofinansowanie zadań związanych z ochroną powietrza względnie o uregulowanie kwestii w nowej uchwale.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.