

Uchwała Nr 10/440/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 marca 2022 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 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

§ 1 pkt 2) uchwały Nr XXXVII/222/22 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 4 marca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie nr XXXI/178/18 z 15 maja 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejska Górką na dofinansowanie kosztów wymiany systemów ogrzewania węglowego na nowe ekologiczne źródła ogrzewania na terenie miasta i gminy Miejska Górką, z powodu istotnego naruszenia przepisów 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.).

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 9 marca 2022 r. Rada Miejska w Miejskiej Górcie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, dokonała zmiany uchwały Nr XXXI/178/18 z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejska Górką na dofinansowanie kosztów wymiany systemów ogrzewania węglowego na nowe ekologiczne źródła ogrzewania na terenie miasta i gminy Miejska Górką.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 marca 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie zadań własnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych 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 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska w Miejskiej Górcie podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie Nr XXXI/178/18 z 15 maja 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejska Górka na dofinansowanie kosztów wymiany systemów ogrzewania węglowego na nowe ekologiczne źródła ogrzewania na terenie miasta i gminy Miejska Górka.

Postanowieniem § 1 pkt 2) uchwały nadano nowe brzmienie § 7 ust. 3 uchwały zmienianej (w postanowieniu błędnie wskazano iż dokonuje się zmiany § 7 ust. 1) o treści: *„Dotacja celowa obejmuje wydatki poniesione nie wcześniej niż sześć miesięcy przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie.”*

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. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „organy władzy publicznej

działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Postanowienie § 1 pkt 2) badanej uchwały świadczy o tym, iż Rada Miejska w Miejskiej Górcie dopuszcza przekazanie dotacji na refundację wydatków poniesionych przed przyznaniem tej dotacji, tym bardziej przed złożeniem wniosku. Zgodnie z przepisem art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305, z późn. zm.) dotacja to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z definicji dotacji wynika, że dotowane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku dotacji celowych dokonuje się dopiero w chwili podpisania umowy o dotację. Ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi (przekazanymi w ramach dotacji celowej) inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 3 listopada 2021 r. sygn. akt I SA/Ol 636/21 wskazał, że *„W ocenie Sądu dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ takiemu postępowaniu stoją na przeszkodzie przepisy u.f.p. Dotacja, to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów u.f.p. Przepisy art. 403 ust. 4-6 p.o.ś. nie zawierają odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 u.f.p. i dotacji celowej określonej w art. 127 oraz w art. 250 u.f.p. (...) Udzielenie dotacji dopiero po zrealizowaniu inwestycji stanowi de facto refundację części lub nawet całości kosztów poniesionych na realizację inwestycji. Takie działanie stanowiło by zaprzeczenie istoty tej formy finansowania. Celem dotacji jest bowiem wyposażenie jej beneficjenta w środki finansowe wynikające z umowy tak by to podmiot udzielający dotacji przeniósł na siebie (w granicach przyznanej dotacji) ciężar finansowy dotowanego przedsięwzięcia. Wyplacenie środków w sposób następczy do wykonania inwestycji jest sprzeczne z charakterem prawnym dotacji, która ze swej istoty jest środkiem prospektywnym, dotyczącym przyszłych działań”*.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15), że *„ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. 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 przepisów ustawy. ”.

Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po złożeniu wniosku i zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone.

Wobec powyższego zamieszczenie w § 1 pkt 2) badanej uchwały postanowienia, że *„Dotacja celowa obejmuje wydatki poniesione nie wcześniej niż sześć miesięcy przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie”* wykracza poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

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