

UCHWAŁA Nr 0102-355/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 22 października 2015 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr X.106.15 Rady Miasta Ełku z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska z zakresu ochrony powietrza, ze środków budżetu miasta Ełku przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz.1515)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr X.106.15 Rady Miasta Ełku z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska z zakresu ochrony powietrza, ze środków budżetu miasta Ełku przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miasta Ełku na sesji w dniu 29 września 2015 r. uchwałą Nr X.106.15 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska z zakresu ochrony powietrza, ze środków budżetu miasta Ełku przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W dniu 02 października 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 13 października 2015 r. zawiadomiono Miasto Ełk, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej Kolegium Izby) w dniu 22 października 2015 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Ełk nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4

ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając na posiedzeniu w dniu 22 października 2015 r., przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 2 i pkt 42 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje przedsięwzięcia związane z ochroną wód oraz inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska. Art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że 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. Przepis art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, 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 o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi zaś, że 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Z kolei z art. 403 ust. 6 tej ustawy wynika, iż udzielanie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4.

Z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. u. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) wynika, iż dotacje są to środki pochodzące z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych podlegające szczególnym zasadom rozliczenia, a przeznaczone na podstawie 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, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, w pkt 11 Rada Miasta Ełku postanowiła, że dotacja jest przeznaczona na częściowe pokrycie poniesionych kosztów związanych z zakupem nowego

źródła ciepła oraz częściowe pokrycie kosztów związanych z podłączeniem nieruchomości do miejskiej lub spółdzielczej sieci ciepłej i wynosi wartości określone w ppkt 14 tego przepisu.

W pkt 9 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowiono, że podpisanie umowy i udzielenie dotacji dokonane będzie po przeprowadzeniu przez pracowników Urzędu Miasta Ełku wizji (z udziałem wnioskodawcy lub właściciela budynku lub lokalu) i spisaniu protokołu stwierdzającego wykonanie inwestycji.

Natomiast z pkt 13 ppkt 2 określonego wyżej załącznika Nr 1 wynika, że w celu ubiegania się o dotację należy złożyć wniosek o udzielenie dotacji wraz z rachunkiem lub fakturą VAT dokumentującą zakup nowego źródła ciepła wymienionego w pkt 2 ppkt 4.

Z powyższych zapisów wynika więc, że dotacja celowa na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska określonych przedmiotową uchwałą zostanie udzielona dopiero po realizacji tych zadań. Zatem dotacja ta stanowić będzie refundację części poniesionych kosztów.

Kolegium Izby stwierdza, że istotą dotacji celowej jest jej udzielenie na realizację zadania publicznego, wyłącznie na wydatki poniesione po zawarciu umowy o dotację. Brak jednak podstaw prawnych do wprowadzenia przez Radę Miasta Ełku zasady zwrotu kosztów realizacji zadań służących dopiero po realizacji tych zadań.

Powołane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie przewidują udzielenia dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego, gdyż zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. „f” ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczana jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Ponadto przepis art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Dofinansowanie realizacji zadania publicznego może nastąpić, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Realizacja zadania, na które jest udzielana dotacja, wykorzystanie tej dotacji oraz jej rozliczenie stanowią odrębne etapy postępowania i nie są to pojęcia tożsame, a wykorzystanie dotacji nie jest równoznaczne z zapłatą za wykonane zadanie (wyrok NSA z dnia 20.11.2014, sygn. II GSK 1107/13).

Rada Miasta Ełku nie posiada więc uprawnień do wprowadzania wyłącznej zasady refundacji wydatków poniesionych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków (podobnie Kolegium RIO w Łodzi, uchwała z dnia 10.02.2011 -5/19/11).

Kolegium Izby stwierdza również, że postanowienia świadczące o przyjęciu w przedmiotowej uchwale zasady refundowania wydatków już poniesionych zawarte są również w Załącznikach Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do przedmiotowej uchwały.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miasta Ełku w pkt 11 i pkt 12 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały uregulowała sprawy związane z kontrolą przestrzegania warunków umowy o udzielenie dotacji i zobowiązanie do zwrotu dotacji w przypadku zaistnienia określonych okoliczności.

Natomiast z § 1 ust. 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Ełku wynika, że szczegółowy tryb postępowania u udzielenie dotacji, kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonania zadania określa między innymi załącznik Nr 3, w którym określono wzór umowy o udzieleniu dotacji.

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP a w stosunku do aktów prawa miejscowego w art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy, bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12).

Zakres upoważnienia dla Rady Miasta Ełku w zakresie dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska określa art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska na podstawie, którego zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4, 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. Z kolei z art. 403 ust. 6 tej ustawy wynika, iż udzielanie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Ełku nie jest uprawniona do regulowania w przedmiotowej uchwale spraw związanych z kontrolą przestrzegania warunków umowy, określania warunków zwrotu dotacji jak również określania treści umowy o udzielenie dotacji.

Regulowanie tych spraw w sposób istotny narusza art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby stwierdza, że stanowiąc, że dotacja określona przedmiotową uchwałą będzie w istocie refundacją wydatków już poniesionych, oraz normując sprawy związane z kontrolą przestrzegania warunków umowy, określając warunki zwrotu

dotacji jak również stanowiąc o treści umowy o udzielenie dotacji Rada Miasta Ełku w sposób istotny naruszyła art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z tych względów należało postanowić, jak sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie

Lucyna Bendorf-Bundorf

