



UCHWAŁA NR 12/42/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 31 marca 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 10/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 6/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 14/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 31 marca 2021 roku **uchwały nr XXIX/228/2021 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie udzielania dofinansowania kosztów wykonania podłączeń kanalizacyjnych**, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.) w związku z art. 126 oraz 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) **stwierdza nieważność** uchwały nr XXIX/228/2021 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie udzielania dofinansowania kosztów wykonania podłączeń kanalizacyjnych.

Uzasadnienie

W dniu 1 marca 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XXIX/228/2021 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie udzielania dofinansowania kosztów wykonania podłączeń kanalizacyjnych (*dalej Uchwała*). Uchwała została zbadana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 31 marca 2021 roku. Na podstawie art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 58) posiedzenie Kolegium odbywało się w trybie zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie jednostki do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium realizowane było poprzez złożenie wyjaśnień drogą pisemną. Jednostka nie odniosła się do przedstawionych w zawiadomieniu zarzutów.

W toku badania Uchwały na posiedzeniu w dniu 31 marca bieżącego roku, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło, że Rada wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego regulując w § 4 ust. 1 i 2 załącznika do Uchwały sposób realizacji przez Gminę podłączeń kanalizacyjnych i dokonywania przez Gminę płatności za zrealizowane prace. Pierwszy ze wskazanych wyżej przepisów określa, że całe zadanie będzie realizować Wykonawca, wyłoniony przez Gminę Zduńska Wola zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Drugi wskazuje, że Gmina dokona zapłaty Wykonawcy na podstawie prawidłowo wystawionej faktury VAT opatrzonej stosownymi protokołami odbioru robót, podpisanymi przez eksploatatora sieci, stanowiących podstawę do zawarcia umowy na odbiór ścieków.

Rada gminy zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska określa 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.

W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje nie tylko nie mieszczą się w ramach przywołanej delegacji ustawowej, ale wręcz wskazują, że Gmina nie przewiduje finansowania zadania polegającego na budowie podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego poprzez udzielanie dotacji celowych, bowiem sama będzie je realizować. Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdziło, że w Uchwale ustalono, że warunkiem rozliczenia dotacji będzie przekazanie do Urzędu Gminy Zduńska Wola przez beneficjentów końcowych kopii podpisanych umów z eksploatatorem sieci na odbiór ścieków, Uchwała nie zawiera warunków wypłaty dotacji (z uwagi na opisany wyżej tryb finansowania zadania), pełnej regulacji trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji poprzez nieuregulowanie warunków realizacji zadania przez podmioty uprawnione do otrzymania dotacji, a także nie zawiera pełnej regulacji w zakresie sposobu rozliczenia dotacji, w tym w szczególności obowiązku przedłożenia przez beneficjentów dotacji dokumentów zawierających informację o wysokości poniesionych kosztów oraz sprawozdania z wykorzystania dotacji. Nadto w § 2 ust. 5 i 6 oraz § 4 ust. 3 załącznika do Uchwały zobowiązano Beneficjenta końcowego do wpłacenia wkładu własnego. Nieuregulowanie wskazanych elementów konstrukcyjnych dotacji, tj.: warunków realizacji zadania przez podmioty uprawnione do otrzymania dotacji oraz warunków wypłaty dotacji tym podmiotom, a także niepełne unormowanie sposobu rozliczenia otrzymanej dotacji również narusza w istotny sposób art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który zawiera obligatoryjny zakres unormowań uchwały, w tym tryb postępowania w sprawie udzielania dotacja i sposób jej rozliczania. Brak wskazanej materii wynika z przyjętej formy sposobu dofinansowania inwestycji (poprzez przekazanie kwot dotacji uzyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, środków własnych oraz zgromadzonych wkładów własnych mieszkańców, na konto wykonawcy – zapłatę wynagrodzenia przez Gminę Zduńska Wola), która pozostaje w sprzeczności z wskazanymi powyżej przepisami prawa. Wskazać należy również, że o ile regulacje dotyczące wielkości wkładu własnego, który mają zapewnić podmioty ubiegające się o udzielenie dotacji mieszczą się w zakresie zasad udzielania dotacji, to przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jest nałożenie obowiązku wpłaty wkładu własnego przez takie podmioty jednostce samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdziło również, że w § 1 ust. 5 oraz § 2 ust. 2 załącznika do Uchwały dopuszczono możliwość przyznania dotacji na prace już zrealizowane

w okresie od daty złożenia przez Gminę wniosku w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na dofinansowanie tego zadania, a więc przed zawarciem umowy z wnioskodawcą na udzielenie dotacji. W ocenie Kolegium Izby, wskazane postanowienia badanej Uchwały nie wypełniają delegacji wynikającej z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Udzielanie dotacji celowych reguluje art. 126 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na dofinansowanie lub finansowanie zadań publicznych. Natomiast art. 127 ustawy o finansach publicznych, między innymi stanowi, iż: dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają one szczególnym zasadom rozliczenia. Art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisy prawa finansowego (art. 250 ustawy o finansach publicznych) wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy. W umowie trzeba w szczególności określić wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej. 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). Każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego (powyższe zostało wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. II GSK 954/15, w którym Sąd uznał, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej.). Przedmiotowa uchwała dopuszcza możliwość przyznania dotacji na prace już zrealizowane w okresie od daty złożenia przez Gminę wniosku w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na dofinansowanie tego zadania, a więc przed zawarciem umowy z wnioskodawcą na udzielenie dotacji, co narusza art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie są spełnione przymioty definicji dotacji celowej wynikającej z powołanych wyżej przepisów ustawy o finansach publicznych.

W §5 ust. 1 załącznika do Uchwały, Rada zobowiązała Wójta Gminy do określenia wzorów dokumentów, czym zdaniem Kolegium Izby wykroczyła poza granice delegacji ustawowej. Upoważnienie Rady do określenia zasad udzielania dotacji oraz trybu postępowania w sprawie jej udzielenia i sposobu rozliczenia dotacji oznacza, że to Rada ma określić elementy jakie winny zostać zawarte w dokumentach dotyczących przyznawania i rozliczania dotacji. Nie ma tu znaczenia czy

elementy te będą określone w treści uchwały czy też przyjmą postać wzoru stanowiącego załącznik do uchwały. Przy powyższym Kolegium Izby wskazuje, że w § 3 ust. 1 i 2 załącznika do Uchwały określono w sposób wyczerpujący elementy wniosku o udzielenie dotacji, w związku z czym w tym zakresie §5 ust. 1 załącznika do Uchwały, nie prowadzi do scedowania uprawnień organu stanowiącego na wykonawczy, a jedynie określa czynności materialno-techniczne, które zobowiązany będzie przedsięwziąć Wójt Gminy Zduńska Wola wykonując tenże akt prawa miejscowego. Niemniej jak wyżej wskazano sposób rozliczenia dotacji nie został w pełni uregulowany. Powoduje to przekazanie uprawnień w tym zakresie organowi wykonawczemu, co nie mieściło się w ramach ustawowego upoważnienia do wydania uchwały.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk