

Uchwała nr 7/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 stycznia 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Wińsko nr IV/29/2018
z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu postępowania
przy udzieleniu i rozliczeniu dotacji celowej na dofinansowanie budowy
przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko**

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 i z 2018 r. poz. 2500) 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 we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Gminy Wińsko nr IV/29/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu postępowania przy udzieleniu i rozliczeniu dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko, w zakresie postanowień Regulaminu określającego zasady udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Wińsko na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko, stanowiącego załącznik do uchwały:

1) § 11 ust. 1 pkt 9 Regulaminu oraz pkt 8 załącznika nr 1 do Regulaminu — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, 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 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.),

2) załącznika nr 1 do wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia, w zakresie sformułowania „Świadomy odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszym oświadczeniu nieprawdy, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych, zamieszczonych powyżej” — wobec braku podstawy prawnej dla wprowadzenia wymogu złożenia ww. oświadczenia,

3) § 12 ust. 2 Regulaminu oraz załącznika nr 5 do Regulaminu, w zakresie imiennego wskazania członka komisji dokonującej końcowego odbioru budowy przydomowej oczyszczalni ścieków — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Wińsko nr IV/29/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu postępowania przy udzieleniu i rozliczeniu dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 grudnia 2018 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wińsko przyjęła Regulamin określający zasady udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Wińsko na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

W Regulaminie zawarto m.in. następujące regulacje:

„§ 11. 1. Dotacja na dofinansowanie do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków przyznawana jest na pisemny wniosek Dotowanego, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszego Regulaminu.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, musi zawierać:

[...]

9) w przypadku instalacji już wykonanych Wnioskodawca załącza do wniosku dodatkowo oryginały faktur i aprobat technicznych. W tym przypadku dofinansowanie może być udzielane w formie refundacji części poniesionych kosztów, z wyjątkiem kosztów niekwalifikowanych wskazanych w par. 5.1 Regulaminu”.

W załączniku nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia, ustalono, że:

„8. W przypadku przedsięwzięcia już wykonanego Wnioskodawca załącza do wniosku dodatkowo oryginały faktur, rachunków i aprobat technicznych. Wymienić dokumenty: ...”.

W załączniku nr 1 do ww. wniosku zawarto następujące sformułowanie:

„Świadomy odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszym oświadczeniu nieprawdy, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych, zamieszczonych powyżej”.

W § 12 ust. 2 Regulaminu zawarto następujące postanowienia:

„Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać:

1) dane Dotowanego, w tym: w przypadku osoby fizycznej — imię, nazwisko, adres zamieszkania, a w przypadku pozostałych podmiotów — nazwę, nr NIP i adres siedziby,

2) oznaczenie nieruchomości, na której realizowane będzie przedsięwzięcie polegające na budowie przydomowej oczyszczalni ścieków,

3) informację o rodzaju budowanej oczyszczalni ścieków,

4) wysokość udzielonej dotacji i termin jej przekazania na rachunek bankowy Dotowanego”.

W załączniku nr 5 do Regulaminu wskazano imiennie członka komisji dokonującej końcowego odbioru budowy przydomowej oczyszczalni ścieków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

I. Powołane postanowienia § 11 ust. 1 pkt 9 Regulaminu oraz pkt 8 załącznika nr 1 do Regulaminu w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), 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 lub rady powiatu 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 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 między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie 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 między innymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, 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 p.o.ś. przewiduje również art. 403 ust. 6. 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.

Uznać zatem należy, 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). Aktualne 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 wyrażne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach 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 refinansujące 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.

Postanowienia wprowadzonego badaną uchwałą Regulaminu, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji wykonanej przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 i 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. Na zasadność powyższego podejścia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i 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 niedopuszczalne 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.

II. Ujęcie w załączniku do wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia sformułowania o treści „Świadomy odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszym oświadczeniu nieprawdy, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych, zamieszczonych powyżej” nie znajduje podstaw prawnych.

Stosownie do art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 i 2077) karze podlega ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Przepis ten, z mocy art. 233 § 6 Kodeksu karnego, stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia (np. w kwestionariuszach lub formularzach), warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest jednak to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, organ ten winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań). Tymczasem przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewidują takiej możliwości. W związku z powyższym rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzania we wzorzec wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia i załącznikach do tego wniosku oświadczenia o przytoczonej treści.

III. Powołane postanowienia § 12 ust. 2 Regulaminu, określające elementy umowy o udzielenie dotacji, oraz załącznika nr 5 do Regulaminu, wyznaczające imiennie członka komisji dokonującej końcowego odbioru budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 p.o.ś.

Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania postanowień umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje. Udzielenie dotacji na podstawie podjętej przez organ stanowiący uchwały oraz zawarcie umowy na realizację zadania związane jest ze sferą wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy i należy do jego wyłącznej kompetencji, stosownie do art. 30 ust. 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), dalej zwanej „u.s.g.”.

Do dotacji celowych udzielanych na podstawie art. 403 ust. 5 p.o.ś. zastosowanie mają przepisy ustawy o finansach publicznych. Art. 250 u.f.p. określa treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji. W związku z tym określenie w uchwale elementów umowy wykracza poza zakres przyznanej radzie gminy kompetencji do stanowienia prawa, co w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 p.o.ś.

Przepis art. 403 ust. 5 p.o.ś. nie stanowi również podstawy do imiennego wyznaczenia przez radę gminy członków komisji dokonującej końcowego odbioru budowy przydomowej oczyszczalni ścieków. Wyznaczenie to nie mieści się w pojęciach „zasady udzielania dotacji” i „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania”. Podkreślić jednocześnie należy, że stosownie do art. 33 ust. 1, 3 i 5 u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu wykonuje kierownik urzędu.

Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom — radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Tym samym organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów

naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (vide: wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Wińsko 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 jej doręczenia.



Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód