

**Uchwała Nr 093/g221/D/23**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**  
**z dnia 22 czerwca 2023 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), art. 30 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 126, art. 250, art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), § 115 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LVIII/448/2023 Rady Gminy Dębница Kaszubska z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Dębница Kaszubska na dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska poprzez budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Dębница Kaszubska w roku budżetowym 2023

**orzeka nieważność § 6 regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały.**

**UZASADNIENIE**

W dniu 31 maja 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LVIII/448/2023 Rady Gminy Dębница Kaszubska z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Dębница Kaszubska na dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska poprzez budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Dębница Kaszubska w roku budżetowym 2023, zaś w dniu 22 czerwca 2023 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą Rada Gminy Dębница Kaszubska w załączniku Nr 1 przyjęła „Regulamin dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków”.

Podejmując badaną uchwałę Rada Gminy powołała się w podstawie prawnej, między innymi, na przepisy art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 6 wyżej wymienionego Regulaminu zawartego w załączniku nr 1 do badanej uchwały, Rada Gminy postanowiła, że: "Dofinansowanie z budżetu Gminy na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków przysługuje, jeżeli budowa oczyszczalni została rozpoczęta po 1 stycznia 2023 roku."

Tymczasem Kolegium tut. Izby zauważyło, że badana uchwała została podjęta w dniu 25 maja 2023 r. Natomiast jak wynika z § 4 badanej uchwały: "uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego".

Zatem zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku powyżej przytoczone postanowienie Rady Gminy zawarte w § 6 Regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały narusza obowiązujące przepisy prawa.

W ocenie Kolegium tut. Izby badana uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego dopuszcza możliwość udzielenia dotacji na zadania potencjalnie zakończone i zrealizowane przed wejściem w życie badanej uchwały. Umożliwiła bowiem dofinansowanie z budżetu gminy budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, w przypadku jej rozpoczęcia po 1 stycznia 2023 r.

Tymczasem wskazać należy, że warunkiem koniecznym do udzielenia dotacji na zadania dotyczące ochrony środowiska jest podjęcie przez organ stanowiący uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, określającej zasady udzielania tej dotacji, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Określając zasady udzielania dotacji organ stanowiący powinien określić wszystkie te normy, które dotyczą celu i kryteriów udzielanej dotacji, warunków, które należy spełnić, aby ubiegać się o dotację, podmioty, które będą mogły otrzymywać dotację oraz jej wysokość. Z kolei tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Kolegium tut. Izby podkreśla więc, że przed przystąpieniem do składania wniosków przez podmioty ubiegające się o dotację organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien określić m. in. tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji. Regulując tryb postępowania organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Organ powinien więc wskazać, np.: jaka ma być forma wniosku o udzielenie dotacji, jego niezbędne elementy oraz termin składania wniosku, w tym termin jego rozpatrzenia. Dopiero po uregulowaniu zasad i trybu postępowania można przystąpić do realizacji określonego zadania. Nie może zatem wystąpić sytuacja, że realizacja przedmiotowego zadania może nastąpić przed wejściem w życie badanej uchwały, czyli po 1 stycznia 2023 r., bowiem dopiero złożenie wniosku i podpisanie umowy jest czynnością dającą podstawy do rozpoczęcia realizacji zadania.

W kontekście powyższego, zdaniem Kolegium tut. Izby, przyjęcie w badanej uchwale założenia udzielania dotacji na zadania rozpoczęte po 1 stycznia 2023 r. jest nieprawidłowe i narusza obowiązujące regulacje prawne.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku okoliczności te wykluczają refundowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Dopiero bowiem po wejściu w życie tego rodzaju aktu prawa miejscowego oraz po złożeniu stosownego wniosku i zawarciu umowy regulującej prawa i obowiązki stron można mówić o rozpoczęciu realizacji zadania.

Zatem zdaniem Kolegium tut. Izby uregulowania wprowadzone badaną uchwałą w zakresie, w jakim przewidują dofinansowanie zadania rozpoczętego po 1 stycznia 2023 r. w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wskazanych w tym przepisie podmiotów. 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 rada gminy w drodze uchwały, zaś udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę.

Jak z kolei wynika z definicji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych, 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 ww. art. 126 tej ustawy, dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych z umowy w sprawie udzielenia dotacji ma wynikać w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

W ocenie Kolegium tut. Izby wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości rozpoczęcia zadania, a tym samym zawarcia umowy przed wejściem w życie uchwały. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym 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 można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: *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.* 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. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem wydatków poniesionych przez beneficjenta przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska przewiduje również art. 403 ust. 6 tej ustawy. Tym samym uznać 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. 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 natomiast mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) ustawodawca, jak zasadnie przyjął skarżący kasacyjnie organ nadzoru, nie dopuszcza możliwości *dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy FinPubU i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy PrOchrŚrod, 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 zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy FinPubU.*

*Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w FinPubU, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieją w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Trafnie podnosi skarżący kasacyjnie organ nadzoru, że dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy.*

*Rację ma organ nadzoru również kiedy wskazuje, że 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 refinansującej 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. (...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 FinPubU jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy.”*

Z wyżej wskazanych przyczyn, w ocenie Kolegium tut. Izby, Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny wymienione wyżej przepisy ustawy - Prawo ochrony środowiska i ustawy o finansach publicznych, co skutkowało koniecznością orzeczenia nieważności § 6 regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały.

Zatem postanowienia zawarte w załączniku do badanej uchwały (stanowiącym Regulamin), w zakresie kwestii uwzględnienia w uchwale dotyczącej udzielania dotacji wydatków potencjalnie poniesionych przed wejściem w życie badanej uchwały, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowią istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 - 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, przywołanych przepisów ustawy o finansach publicznych oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, powodujące konieczność orzeczenia nieważności § 6 regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały.

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

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodniczący Kolegium

**Roman Fandrejewski**

Zastępca Prezesa  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Gdańsku