

Uchwała Nr 23/143/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 lipca 2014 r.

w składzie

1. Ryszard Paweł Krawczyk	9. Agnieszka Kamyczek - Maszewska
2. Beata Kaczmarek	10. Józefa Lucyna Michejda
3. Ewa Śpionek	11. Bogusław Wenus
4. Iwona Kopczyńska	12. Grażyna Kos
5. Anna Kaźmierczak	13. Barbara Polowczyk
6. Wojciech Newereńczuk	14. Paweł Dobrzyński
7. Paweł Jaśkiewicz	15. Małgorzata Michałek
8. Bogdan Łągwa	16. Roman Drozdowski

Po rozpatrzeniu w dniu 3 lipca 2014 roku Uchwały Nr LVI/388/2014 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 29 maja 2014 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadanie miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie budowy podłączeń kanalizacyjnych mieszkańców ulicy Łódzkiej i Makowiska w Łowiczu, doręczonej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 czerwca 2014 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

Kolegium uchwala, co następuje:

Stwierdza nieważność Uchwały Nr LVI/388/2014 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 29 maja 2014 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadanie miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie budowy podłączeń kanalizacyjnych mieszkańców ulicy Łódzkiej i Makowiska w Łowiczu, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.) w zw. z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych(tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.), w konsekwencji postanowień zawartych w § 1 uchwały oraz w załączniku nr 1 do ww uchwały.

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

Uchwała Nr LVI/388/2014 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 29 maja 2014 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadanie miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie budowy podłączeń kanalizacyjnych mieszkańców ulicy Łódzkiej i Makowiska w Łowiczu, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 czerwca 2014 roku. Jako podstawę prawną podjęcia Uchwały wskazano, m.in.: art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia Prawo ochrony środowiska. Stosownie do przywołanego przepisu 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.

W toku badania przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że zgodnie z § 1 załącznika nr 1 do uchwały, zawierającego zasady udzielania dotacji celowej na zadanie miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie budowy podłączeń kanalizacyjnych mieszkańców ulicy Łódzkiej i Makowiska w Łowiczu, do skorzystania z dotacji uprawnione są osoby fizyczne i inne podmioty korzystające z budynków mieszkalnych położonych przy ulicy Łódzkiej i Makowiska na terenie Miasta Łowicza, w której będzie realizowane dotowane przedsięwzięcie. W ocenie Kolegium Izby powyższe ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust.4 i ust.5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust.5 ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust.1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców (art. 403 ust.4 pkt 1 lit. a)-d) ustawy),
- jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi (art. 403 ust.4 pkt 2 ustawy).

Tym samym ustawodawca określa podmioty uprawnione do otrzymania dotacji, a art. 403 ust.5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie upoważnia organu stanowiącego do ich ograniczenia np. do mieszkańców budynków mieszkalnych, do poszczególnych ulic.

Zgodnie z ww. przepisem ustawy Prawo ochrony środowiska radzie gminy przypisano kompetencje do określenia w uchwale kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania. Zdaniem Kolegium określenie konkretnej inwestycji, w ramach której mieszkańcy budynków mieszkalnych konkretnych ulic przy których będzie ona realizowana mogą otrzymać dotację jest przekroczeniem kompetencji przewidzianej dla rady gminy. Poza tym uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji podjęta na podstawie art. 403 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy mają charakter aktu prawa miejscowego a wynika to z faktu, iż z zasad udzielania dotacji mogą wynikać dla beneficjentów uprawnienia oraz to, że mają one charakter powszechnie obowiązujący. To zaś oznacza, że aby weszły w życie, niezbędna jest ich publikacja z zachowaniem reguł wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Określając zasady udzielania dotacji, o której mowa w art. 403 ust. 4 p.o.ś., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 otrzymać dotacje oraz sposób ustalenia jej wysokości. Tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oznacza natomiast wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając

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 oraz jego niezbędne elementy, termin składania wniosku, sposób postępowania ze złożonym wnioskiem, w tym termin jego rozpatrzenia, jak również organ, który dokona oceny tego wniosku”.

Uchwała organu stanowiącego JST powinna, zatem określić:

- zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania,
- tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji,
- sposób rozliczenia dotacji.

Przez zasady udzielania dotacji celowej należy rozumieć podstawowe reguły określające omawianą sferę działalności JST, w tym wskazanie objętych dotowaniem obszarów ochrony środowiska i gospodarki wodnej i – o czym przesądził ustawodawca – określenie kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania. Wśród zasad udzielania dotacji powinny znaleźć się postanowienia określające poziom finansowania kosztów inwestycji objętych zakresem przedmiotowym uchwały. Jedną z zasad, która musi znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach uchwały jest zasada jawności postępowania w sprawach udzielania i rozliczania dotacji.

Kolegium stwierdza, iż w przedmiotowej uchwale nie określono trybu udzielania dotacji tj. nie wyznaczono ciągu czynności, które poprzedzać będą zawarcie umowy o udzielenie dotacji celowej. Procedura ta powinna odnosić się do: sposobu podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania dotacji i regułach jej uzyskania (np. ogłoszenie o naborze wniosków), a następnie etapu związanego ze składaniem stosownych wniosków i ich oceną formalną oraz merytoryczną. Wreszcie postanowienia określające tryb postępowania powinny wprowadzać obowiązki informacyjne dla organu prowadzącego procedurę, m.in. na etapie wyboru wniosków i zawarcia umowy (np. wymóg poinformowania w wyznaczonym terminie o wynikach naboru).

Rozliczenie dotacji – dokumentem potwierdzającym prawidłowe wykorzystanie dotacji tj. środków pieniężnych otrzymanych w ramach zawartej umowy są rachunki i faktury itp., nie mogą być to dokumenty wymienione w § 6 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały. Powyższe zapisy naruszają również ww. przepis art. 403 ust. 5 ustawy poprzez nie określenie sposobu rozliczenia otrzymanej dotacji. W uchwale nie określono również sposobu przekazania beneficjentowi dotacji, z zapisów uchwały wynika, że nie będzie ona fizycznie przekazywana beneficjentowi. Kolegium Izby wskazuje, że powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z art.403 ust.5 ustawy Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 126 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Przywołana definicja charakteryzuje dotacje jako środki, które podlegają szczególnym zasadom rozliczania, co oznacza konieczność ich przekazania na rzecz beneficjenta, gdyż w przeciwnym wypadku nie miałby on możliwości ich rozliczenia. Ponadto regulacja § 4 załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności z zamiarem dotyczącymi np. rozliczenia, czy też zwrotu dotacji (§ 7 pkt 1 i 2), gdyż trudno sobie wyobrazić, że beneficjent, który nie otrzymał fizycznie środków finansowych, jednocześnie pobrał je w nadmiernej wysokości lub wydatkował niezgodnie z przeznaczeniem.

Ponadto, Kolegium zwraca uwagę na fakt, iż w treści uchwały nie ma zapisu o tym, że uchwała zawiera załącznik. Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, 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 Krawczyk