



UCHWAŁA NR 6/22/2024
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 28 lutego 2024 r.

w sprawie: Uchwały Nr LII/309/2024 Rady Gminy Słupia z dnia 1 lutego 2024 roku w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej na obszarze Gminy Słupia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 10/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Magdalena Budziarek | 15/ Anna Adamczewska |
| 8/ Bogusław Wenus | |

Po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2024 roku **Uchwały Rady Gminy Słupia Nr LII/309/2024 z dnia 1 lutego 2024 roku w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej na obszarze Gminy Słupia**, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. 2023 r., poz. 1325)

uchwala, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 54) w związku z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2023 r., poz. 1270 ze zm.) oraz pkt 8 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym, stwierdza się nieważność Uchwały Rady Gminy Słupia Nr LII/309/2024 z dnia 1 lutego 2024 roku w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej na obszarze Gminy Słupia.

Uzasadnienie

W dniu 8 lutego 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczona została Uchwały Rady Gminy Słupia Nr LII/309/2024 z dnia 1 lutego 2024 roku w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej na obszarze Gminy Słupia (zwana dalej Uchwałą). Uchwała podjęta została na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby wszczęło postępowanie zapraszając na posiedzenie w dniu 28 lutego 2024 roku przedstawicieli Gminy Słupia. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele

jednostki, przesłano tylko wyjaśnienie odnosząc się do przedstawionych w zawiadomieniu uwag. Wójt Gminy w przesłanym wyjaśnieniu wskazał, że postanowienia badanej Uchwały są zgodne z Programem Priorytetowym Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi pn. „Wykonanie podłączeń kanalizacyjnych – III edycja”. Ponadto, że Gmina w 2023 roku wybudowała około 5 km sieci kanalizacji sanitarnej, w celu wykonania podłączeń kanalizacyjnych do wybudowanej sieci postanowiła skorzystać z tego Programu. Wyjaśniając kwestię związaną z realizacją zdania przez Gminę, Wójt Gminy poinformował, że „W przypadku otrzymania dofinansowania Gmina Słupia przeprowadzi postępowanie przetargowe na wybudowanie podłączeń i podpisze umowę z wybranym Wykonawcą. Wszelkie rozliczenia oraz faktury za roboty budowlane wystawiane będą tylko i wyłącznie na Beneficjenta – Gminę Słupia ...”.

Przedstawiony w powyższym wyjaśnieniu sposób realizacji zadania jest sprzeczny z podjętą przez Radę Gminy Słupia Uchwałą, gdyż jej tytuł jak i postanowienia zamieszczone w załączniku nr 1 do Uchwały stanowiącym regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy podłączeń do kanalizacji sanitarnej na obszarze Gminy Słupia wskazują, że z budżetu będą udzielane dotacje celowe. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 Uchwały, Beneficjent końcowy (wnioskodawca) ubiegający się o udzielenie dotacji powinien złożyć w Urzędzie Gminy wniosek o udzielenie dotacji. W myśl postanowień § 4 ust. 10, wnioskodawca zostanie poinformowany o wyniku rozpatrzenia wniosku i ewentualnie terminie podpisania umowy o dofinansowanie. W § 5 uregulowano warunki rozliczenia dotacji oraz określono przypadki, w sytuacji wystąpienia których, udzielona dotacja będzie podlegała zwrotowi do budżetu Gminy. Ponadto w § 6 wskazano, że jeżeli przekazanie dotacji beneficjentowi końcowemu będzie stanowiło dla niego pomoc publiczną lub przychód, Gmina będzie stosować odpowiednie przepisy w tym zakresie. Jedynie przepis ust. 7 zamieszczony w części III wniosku o udzielenie dofinansowania, wskazuje na odmienny od uregulowanego w Uchwale sposób realizacji zadania, stanowi on oświadczenie wnioskodawcy, że wyraża zgodę na wejście na teren nieruchomości będącej przedmiotem wniosku, w celu wykonania podłączenia budynku do zbiorczego systemu kanalizacyjnego.

W ocenie Kolegium Izby przesłane przez Wójta Gminy wyjaśnienie oraz postanowienia ust. 7 zamieszczone w części III wniosku o udzielenie dotacji, przeczy przywołanemu w podstawie prawnej badanej Uchwały art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż wskazują, że gmina nie przewiduje finansowania zadania polegającego na budowie podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego poprzez udzielenie dotacji celowych, lecz sama będzie je realizować, poprzez zlecenie wykonania podłączeń do kanalizacji wybranemu podmiotowi, z którym dokona rozliczenia za wykonane roboty budowlane poprzez zapłatę za faktury.

W § 3 ust. 1 Regulaminu udzielania dotacji celowej Rada Gminy postanowiła, że koszty kwalifikowane przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi do objęcia dofinansowaniem stanowią koszty związane z realizowanym zadaniem, poniesione po dniu złożenia wniosku w Funduszu, czym zdaniem Kolegium Izby wykroczyła poza granice delegacji ustawowej określone w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 4 ww. ustawy, finansowanie przez gminę ochrony środowiska może polegać na udzieleniu z budżetu gminy dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Natomiast udzielanie dotacji celowych reguluje art. 126 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych. Natomiast art. 127 ustawy o finansach publicznych stanowi między innymi, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Podstawową 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 art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowią o tym, że dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinna być udzielona 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. 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 określonego zadania. Każda dotacja ma służyć realizacji zadania publicznego, a więc zadania które istnieje w dniu przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania, czyli w dniu zawarcia umowy. 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 roku sygn. akt 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.

Natomiast badana 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, a więc przed zawarciem umowy z wnioskodawcą na udzielenie dotacji, co w ocenie Kolegium narusza art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie są spełnione przymioty dotacji celowej określone w art. 126 ustawy o finansach publicznych.

Rada Gminy w § 2 ust. 9 Regulaminu zobowiązała beneficjenta końcowego do umożliwienia przeprowadzenia kontroli realizacji zadania i zachowania trwałości zadania osobom upoważnionym tj. przedstawicielom WFOŚiGW w Łodzi. W ocenie Kolegium w zakresie kompetencji przysługującej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie mieści się uregulowanie kontroli w trakcie realizacji zadania. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy ustala zasady udzielenia dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Zatem dopuszczalne jest tylko uregulowanie kontroli w zakresie w jakim odnosi się ona tylko do rozliczenia wykorzystania dotacji oraz kontroli w okresie trwałości zadania. Ustalane w toku kontroli nieprawidłowości mogą prowadzić do obowiązku zwrotu części lub całości udzielonej dotacji. Postanowienia dotyczące kontroli rozliczenia zrealizowanej inwestycji, powinny określać również kryteria przeprowadzenia kontroli i jej zakres, czego Rada Gminy w badanej Uchwale nie uczyniła, (patrz wyrok WSA w Łodzi sygn. akt I SA/Łd 260/23 z dnia 20 kwietnia 2023 r.).

Ponadto w ocenie Kolegium zobowiązanie beneficjenta końcowego do umożliwienia przeprowadzenia kontroli zachowania trwałości zadania upoważnionym osobom tj. przedstawicielom WFOŚiGW w Łodzi, wykracza poza zakres upoważnienia rady wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Postanowienia aktów miejscowego nie mogą wykraczać poza granice upoważnień przysługujących organowi stanowiącemu na podstawie ustaw. Przepis art. 403 ust. 5 ww. ustawy nie daje radzie gminy umocowania do wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą podmiot zewnętrzny udzielający gminie dotacji na realizację określonych zadań, mógłby przeprowadzać kontrolę u beneficjentów dotacji udzielonych przez gminę, nawet gdyby to było zgodne z wytycznymi dla gmin, jakie uzyskano od WFOŚiGW oraz z postanowieniami Programu Priorytetowego pn. „Wykonanie podłączeń kanalizacyjnych – III edycja”, na które powołuje się Wójt Gminy Słupia w przesłanych do Izby wyjaśnieniach. Ponadto odnotować należy, że środki przeznaczone na dotacje dla beneficjentów końcowych są objęte budżetem Gminy Słupia, wprawdzie Gmina otrzymuje dotację z WFOŚiGW, jednakże po przekazaniu dotacji z Funduszu do budżetu Gminy, stają się one jej dochodem Gminy i są wydatkowane jako wydatek budżetu Gminy, tak jak inne dotacje, które Gmina otrzymała od podmiotów zewnętrznych na realizację określonych zadań.

W § 4 ust. 2 i 3 badanej Uchwały Rada Gminy ustaliła, że termin składania wniosków o udzielenie dotacji zostanie określony przez Wójta Gminy, zatem uprawnienie do określenia terminu na złożenie wniosków o udzielenie dotacji Rada Gminy scedowała na organ wykonawczy. W ocenie Kolegium tryb udzielenia dotacji celowej, do którego ustalenia na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy uprawniona jest rada gminy, obejmuje swoim zakresem przedmiotowym określenie zarówno procedury postępowania, wymogów formalnych wniosków, jak również ustalenie terminu składania

wniosek o przyznanie takiej dotacji. Ustalenie tego terminu przez radę jest konieczne do tego, aby beneficjent dotacji wiedział w jakim terminie ma złożyć wniosek a organ wykonawczy gminy mógł te wnioski rozpatrywać. Z orzecznictwa administracyjnego wynika, że termin składania wniosków stanowi element zawartego w delegacji ustawowej pojęcia trybu udzielania dotacji, jak również, że wyłączną kompetencję w tym zakresie posiada rada gminy i że tej kompetencji nie może ona sędować na organ wykonawczy, (patrz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. Akt III SA/Po 343/19). Ponadto wskazać należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku sygn. akt I SA/Łd 260/23 z dnia 20 kwietnia 2023 r. wskazał, że „Ustawodawcy w delegacji ustawowej nie chodziło przy tym o określenie konkretnej (zindywidualizowanej) daty składania wniosków przez beneficjentów końcowych, lecz o określenie ogólnie czasookresu składania tych wniosków, przykładowo poprzez sformułowanie tego rodzaju jak w terminie 30 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o naborze wniosków”.

Rada Gminy w § 5 ust. 2 ustaliła zasady korzystania z podłączenia kanalizacyjnego w okresie 5 lat od dnia wykonania podłączenia (okres trwałości projektu), w pkt 3 ust. 2 postanowiła, że dotacja podlega zwrotowi w sytuacji niezapewnienia ciągłości korzystania z podłączenia w przypadku zmiany właściciela nieruchomości. Zdaniem Kolegium regulacja taka nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust. 5 ww. ustawy. Ustawodawca nie przewidział w tym przepisie kompetencji dla organu stanowiącego do nakładania na właściciela podłączonej nieruchomości jakiegokolwiek zobowiązania, w przypadku zmiany właściciela tej nieruchomości.

Ponadto w ocenie Kolegium, Rada Gminy w § 4 ust. 14 pkt 1 badanej Uchwały błędnie ustaliła, że podmiot otrzymujący dotację celową, która stanowi dla niego pomoc de minimis w rolnictwie jest zobowiązany wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy, przedstawić wszystkie zaświadczenia „... jakie otrzymał w minionych trzech lat”. Kolegium wskazuje, że Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym w pkt 8 wskazuje, że okres trzech lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły, tzn. dla każdego przypadku nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy przyznanej w ciągu danego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających lat podatkowych.

Z uwagi na wskazane naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdziło nieważność Uchwały w całości.

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 terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Zastępca Prezesa RIO w Łodzi

Beata Kaczmarek