



Uchwała Nr 129/X/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach
z dnia 21 kwietnia 2021 r.

**w sprawie uchwały Nr XXIV/491/2021 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 25 marca 2021 r.
w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla
miasta Gliwice wraz z zasadami udzielania dotacji celowej - program "Mój deszcz"**

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIV/491/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla miasta Gliwice wraz z zasadami udzielania dotacji celowej - program "Mój deszcz" **w części** dotyczącej :

- § 10 ust. 1,
- § 11 ust. 5 zdanie pierwsze w zakresie słów : „z zastrzeżeniem zapisu ust. 6”
- § 11 ust. 6,
- § 11 ust. 10
- § 11 ust. 11

załącznika do uchwały „Regulamin przyznawania dotacji celowej ze środków budżetu miasta Gliwice na pokrycie kosztów wybranych instalacji do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich występowania”, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.), art. 126, art. 127, art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), polegającego na nieuprawnionym:

- dopuszczeniu możliwości dotowania środkami pieniężnymi, w ramach dotacji celowej, inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej, w tym w formie refundacji poniesionych wydatków,
 - uregulowaniu postanowień dotyczących zasad zwrotu dotacji
 - postanowieniu o przeniesieniu warunków wynikających z umowy dotacji na kolejnego nabywcę lokalu, w związku z którym przyznano dotację,
- czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/491/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla miasta Gliwice wraz z zasadami udzielania dotacji celowej - program "Mój deszcz", wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 1 kwietnia 2021 roku. W dniu 8 kwietnia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 121/IX/2021 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności w części badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Badana uchwała określiła zasady przyznawania dotacji celowej ze środków budżetu miasta Gliwice na pokrycie kosztów wybranych instalacji do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich występowania. Uchwała została podjęta m. in. w oparciu o art. 400a ust. 1 pkt 5 oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 2338).

W Regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały wprowadzono następujące postanowienia:

§ 10 ust. 1 Regulaminu: *Dotacja z budżetu miasta Gliwice jest udzielana na zadania odebrane w roku bieżącym lub poprzedzającym złożenie wniosku.*

§ 11 ust. 6 Regulaminu: *Przed podpisaniem umowy, w przypadkach szczególnych wskazanych przez Komisję, może być przeprowadzona wizja lokalna potwierdzająca wykonanie zadania. W trakcie wizji zostaje spisany protokół z oględzin przedmiotowej instalacji, który uwzględnia się przy rozliczeniu dotacji.*

Analizując treść powyższych przepisów, na tle całego Regulaminu, Kolegium Izby doszło do wniosku, że stanowią one przyzwolenie organu stanowiącego na objęcie zakresem dotacji, udzielanej na podstawie badanej uchwały, zadań zrealizowanych przed udzieleniem dotacji tj. przed dniem zawarcia umowy dotacji. Zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 2 ww. ustawy finansowanie ochrony środowiska, między innymi poprzez wspieranie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska, w tym przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami, należy do zadań własnych gmin. Z kolei z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a, b oraz c ww. ustawy wynika, że finansowanie to może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 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. Na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy rada gminy określa w drodze uchwały zasady udzielania dotacji, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Zgodnie z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotacje są 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, w tym kosztów realizacji inwestycji. Dodatkowo 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 ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje art. 403 ust. 6 tej ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi przekazanymi jako dotacja celowa inwestycji z zakresu ochrony środowiska, zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Zdaniem Kolegium Izby na przyjęcie takiego rozwiązania nie pozwalają przepisy ustawy o finansach publicznych, jak również przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium zwraca uwagę, że przywołane powyżej postanowienia Regulaminu są niedopuszczalne albowiem istotą dotacji, w tym dotacji celowych jest ich udzielanie na realizację zadania publicznego, a w konsekwencji sfinansowanie wydatków poniesionych po zawarciu umowy dotacji. Koncepcja dotacji polega na stworzeniu warunków motywujących dany podmiot do zrealizowania określonego zadania. Kwota dotacji stanowi bezpośrednie wsparcie finansowe, zachęcające lub umożliwiające zrealizowanie zadania przez Dotowanego. Takiego charakteru należy tymczasem odmówić udzieleniu dotacji na zadanie już wykonane, gdyż trudno dopatrywać się w nim charakteru bodźca do określonego działania, natomiast bliżej mu do swoistej nagrody, za samodzielne sfinansowania zadania. Z tych powodów, w ocenie Kolegium Izby wydatek o charakterze refundacji poniesionych kosztów nie stanowi dotacji na realizację zadania (celu). Zatem w świetle obowiązujących przepisów dotacja celowa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska nie może zostać przekazana podmiotowi na refundację poniesionych przed umową dotacji wydatków.

Kolegium zaznacza, że w przedmiocie możliwości udzielania dotacji na zasadzie refundacji poniesionych już wydatków przez podmioty, które taką dotację miałyby otrzymać wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 roku (sygn. akt.: II GSK 954/15). Zdaniem Sądu zasady udzielania dotacji na zadania służące ochronie środowiska powinny zostać określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem przepisów prawa dotyczących dotacji, przy czym podkreślono, że przepisy art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska nie zawierają odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 ustawy o finansach publicznych i dotacji celowej z art. 127 i art. 250 tejże ustawy. Mając na względzie powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o braku możliwości dotowania inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych 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. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym

zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta środków dotacji przed zawarciem umowy dotacji.

Wątpliwości Kolegium Izby wzbudził sposób ukształtowania § 11 ust. 10 Regulaminu, zgodnie z którym : *W przypadku stwierdzenia braku spełniania warunków zawartych w umowie, w okresie do 10 lat od dnia podpisania umowy oraz w przypadku wykorzystywania zbiorników w innych celach niż te którym mają służyć cała kwota uzyskanej dotacji wraz z ustawowymi odsetkami za zwłokę, liczonymi od daty otrzymania dotacji jak dla zaległości podatkowych, podlega zwrotowi do budżetu miasta Gliwice.*

Powyższy przepis przewiduje okres 10 lat liczony od zawarcia umowy dotacji / otrzymania dotacji, w którym Dotujący będzie mieć prawo do dochodzenia zwrotu dotacji, w przypadku wystąpienia okoliczności w tym przepisie określonych. Ustalenie tak długiego terminu pozwalającego na żądanie zwrotu dotacji nie znajduje uzasadnienia w przepisach powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych do grupy środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym zalicza się kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie. Z kolei, w myśl art. 67 ust. 1 ww. ustawy : *Do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 54) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (...).* Wyraźne odesłanie w treści powyższego przepisu do Ordynacji podatkowej obejmuje m. in. instytucję przedawnienia. Przedawnienie zobowiązań podatkowych regulują przepisy Rozdziału 8 Działu III Ordynacji podatkowej. Wynika z nich, że sposób liczenia terminu przedawnienia jest uzależniony zasadniczo od sposobu powstania zobowiązań podatkowych, które mogą powstać albo na skutek zaistnienia zdarzenia, z którym ustawy podatkowe wiążą powstanie zobowiązań podatkowych (art. 21 § 1 pkt 1 ww. ustawy), albo na skutek doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego (art. 21 § 1 pkt 2 ww. ustawy).

Kolegium Izby uwzględniło sposób argumentacji, jaki w sprawie ustalania terminu przedawnienia dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 4 kwietnia 2019 r. (Sygn. akt I SA/Gl 1340/17). W uzasadnieniu wyroku podniesiono, iż powszechnie przyjmuje się, że decyzja orzekająca o zwrocie dotacji ma charakter deklaratoryjny, a w związku z tym do obliczenia terminu przedawnienia, podobnie jak w przypadku zobowiązań powstających z mocy prawa, powinien mieć zastosowanie art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej w myśl, którego zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął

termin płatności podatku. Okolicznością powodującą uruchomienie biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych, jest więc upływ terminu płatności podatku. Zgodnie z art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 i pkt 2. W myśl art. 252 ust. 5 ww. ustawy zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. W myśl art. 252 ust. 6 pkt 1 i 2 ww. ustawy – odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem; następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Na podstawie powyższych regulacji przyjąć należy, że termin przedawnienia bieg rozpoczyna niezależnie od wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia obowiązku zwrotu i jedynie przed jego upływem możliwe jest jej skuteczne prawnie doręczenie Dotowanemu. Tak jak wyżej wskazano sedno rozpoznawanej kwestii dotyczy tego od jakiego momentu ten termin należy obliczyć. W konsekwencji zastosowanie art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej prowadzi w tym wypadku do konkluzji, że pięcioletni termin przedawnienia, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności, w przypadku wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem lub w nadmiernej wysokości rozpoczyna swój bieg od dnia otrzymania tych środków przez beneficjenta. W takich przypadkach wydanie i doręczenie decyzji winno nastąpić w ciągu pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dotacja była przyznana i powinna zostać wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Uwzględniając powyższe regulacje sądy administracyjne przyjmują, że skoro obowiązek zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości powstał z mocy prawa, tj. w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, to organy władne były wydać w tym przedmiocie decyzję określającą, o której mowa w art. 252 ustawy o finansach publicznych w terminie 5 lat od końca roku, w którym beneficjent otrzymał dotację. Powyższe stanowisko wyrażono m.in. w wyrokach NSA z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt I GSK 2583/18, WSA w Gdańsku z dnia 16 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Gd 264/17, a także WSA w Bydgoszczy z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Bd 104/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w Gliwicach z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 328/17. Biorąc pod uwagę stanowisko, jakie w powyższej sprawie zajęły sądy

administracyjne należy stwierdzić, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania do zwrotu dotacji pobranych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, rozpoczyna się z końcem roku, w którym beneficjent otrzymał i wykorzystał dotację. Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby doszło do wniosku, że § 11 ust. 10 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały badanej, stanowi nieuprawnioną interpretację rozszerzającą przepisów prawa powszechnie obowiązującego, gdyż nie uwzględnia ustalonego na poziomie ustawowym 5 – letniego okresu przedawnienia należności kwot dotacji podlegających zwrotowi. Ustalenie w uchwale 10 – letniego okresu, w którym Dotujący może domagać się zwrotu dotacji, jest w świetle ww. przepisów ustawowych bezskuteczne. Z tego powodu zachodzi konieczność wyeliminowania ww. przepisu z badanej uchwały.

Ponadto wątpliwości Kolegium Izby wzbudził sposób ukształtowania § 11 ust. 11 Regulaminu, zgodnie z którym : *W przypadku zbycia lokalu, dla którego została przyznana dotacja, warunki zawarte w umowie przechodzą na kolejnego nabywcę. Sprzedawca lokalu zobowiązany jest poinformować o tym fakcie nabywcę.* W toku badania uchwały na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 kwietnia 2021 r. pełnomocnik Miasta Gliwice został poproszony o wyjaśnienie przyczyn wprowadzenia do treści Regulaminu powyższego przepisu. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że przepis ten ma na celu podkreślenie braku możliwości ubiegania się przez kolejnego właściciela lokalu (nieruchomości) o dotację na podstawie niniejszej uchwały, jeżeli poprzedni właściciel uzyskał taką dotację. Mając na uwadze przedstawione wyjaśnienia należy podkreślić, że zagadnienie braku prawa do dotacji dla kolejnego właściciela lokalu, zostało wyrażone w § 2 ust. 3 Regulaminu. Zgodnie z tym przepisem : *Niezależnie od zmiany właściciela nieruchomości dla wnioskowanej nieruchomości dotacja przyznawana jest jednorazowo.* Komunikat płynący z powyższego przepisu jest w ocenie Kolegium Izby precyzyjny i jego powielanie (wg złożonych wyjaśnień) w treści § 11 ust. 11 Regulaminu należy uznać jako zbędne. Zdaniem Kolegium Izby usytuowanie powyższego przepisu w treści badanej uchwały (zaraz po opisanym powyżej § 11 ust. 10, regulującym skutki niespełnienia przez dotowanego warunków umownych) może wywoływać błędne wrażenie o istnieniu jakiegokolwiek następstwa prawnego pomiędzy dotowanym a kolejnym właścicielem lokalu, w związku z którym przyznano dotację, wynikającego z umowy dotacji. Dotacja ma charakter umowy zobowiązaniowej i nie może wywoływać skutków właściwych dla czynności z zakresu prawa rzeczowego, tj. dzielić los prawny nieruchomości, a także przenosić praw i obowiązków z niej wynikających na kolejnego właściciela lokalu. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznało, że przepis § 11 ust. 11 Regulaminu wykracza poza zakres legitymacji ustawowej zawartej w art. 403

ust. 5 Prawa ochrony środowiska, i w związku z tym powinien zostać usunięty w treści badanego aktu prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej