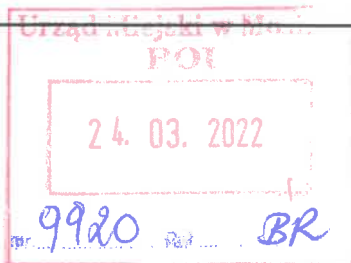


### Dokument elektroniczny



### Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Poznań 2022-03-24

### Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu  
Zielona 8  
Województwo: wielkopolskie  
Powiat: Poznań  
NIP: 7781135134  
Email: edap@poznan.rio.gov.pl

UDOSTĘPNIOMO - OŚ -

### Dane adresata

Urząd Miejski w Mosinie  
Plac 20 Października 8  
Województwo: wielkopolskie  
Powiat: poznański  
NIP: 7771794088  
REGON: 000525777  
Email: um@mosina.pl

### Rada Miejska w Mosinie

wpł. dnia 24.03.2022 r.

Nr sprawy .....

### Uchwała rozstrzygnięcie

Znak sprawy: 10/444/2022

Dotyczy: Uchwała nr LXII/518/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 24.02.2022

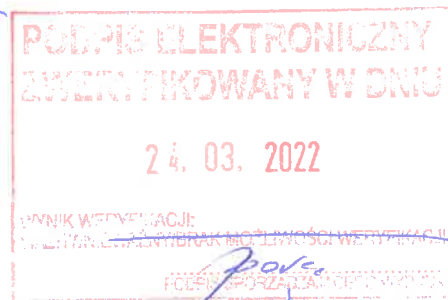
### Załączniki:

- 1. Dokumenty.zip

Dokument nie zawiera podpisu

### Podpis elektroniczny

podpis do zwł.  
Aldona Truska



PODINSPEKTOR DS. OBSŁUGI INTERESANTÓW

HANNA BARCZ

Uchwała Nr 10/444/2022  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 23 marca 2022 r.

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 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXII/518/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXII/518/22 z dnia 24 lutego 2022 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 marca 2022 r., Rada Miejska w Mosinie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 2 oraz 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska, dokonała zmiany uchwały w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do w/w uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 marca 2021 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z kolei z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa

powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska w Mosinie w dniu 9 lipca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXX/239/20 w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (zwaną dalej uchwałą pierwotną), zmienioną następnie poprzez badaną uchwałę Nr LXII/518/22 z dnia 24 lutego 2022 r.

W § 1 pkt 1 lit. c badanej uchwały Rada Miejska dokonała zmiany § 1 ust. 3 uchwały pierwotnej, poprzez dodanie pkt 1a. Zgodnie ze wskazanym przepisem dofinansowanie może uzyskać inwestycja w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej „realizowana przez osoby fizyczne”. Jednocześnie Rada nadała nowe brzmienie § 6 uchwały pierwotnej określającemu elementy wniosku o udzielenie dotacji, z którego m.in. wyeliminowano zapisy wskazujące, iż wniosek powinien zawierać „nazwę wnioskodawcy” oraz „w przypadku podmiotów nie będących osobami fizycznymi NIP”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska poprzez wskazaną regulację wykroczyła poza ramy upoważnienia wynikającego z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ograniczając – do osób fizycznych – krąg podmiotów, które na mocy przepisów art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b-d oraz pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska są uprawnione do otrzymania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Użycie przez ustawodawcę wyrażenia, cyt.: *„w szczególności”* należy czytać jako minimum podmiotowe, co oznacza, że krąg podmiotów wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn. akt III SA/Po 602/18 stwierdził, że cyt. *„organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 upoś nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów bowiem, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”* (tak również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 897/19).

W ocenie Kolegium Izby, postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Mosinie, ograniczające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, istotnie naruszają art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, art. 43 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, a także konstytucyjną zasadę równości, określoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Dokonując zmiany § 1 uchwały Nr XXX/239/20 z dnia 9 lipca 2020 r. Rada Miejska w Mosinie nadała nowe brzmienie przepisowi zamieszczonemu w ust. 3 pkt 2. Zgodnie ze wskazanym przepisem dofinansowanie może uzyskać inwestycja w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej: *„której koszty zostały poniesione po dacie złożenia wniosku o dofinansowanie”*.

Kolegium wskazuje, iż uregulowanie wprowadzone badaną uchwałą przewidujące dofinansowanie zadania poprzez zwrot wydatków poniesionych przed podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 ust. 1 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z istoty dotacji celowej wynika, iż może ona być wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego - wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. To z umowy ma wynikać wysokość dotacji, cel lub zadanie, na realizację którego przekazane będą środki z dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (art. 250 ustawy o finansach publicznych). Wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują natomiast możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, przed zawarciem umowy. W ślad za unormowaniami wyżej wymienionych przepisów uznać 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, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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 poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie dotacji następuje poprzez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Zatem 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.

Powyższe potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) stwierdził, 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). (...) Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ufp, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego (...). Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy” (tak również NSA w wyroku z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 1974/1 oraz WSA w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 951/17 i WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Ol 636/21).

Analiza badanej uchwały wykazała także, iż po dokonanych zmianach § 13 ust. 1 otrzymał brzmienie: „Burmistrz Gminy Mosina po złożeniu przez beneficjenta wniosku o wypłatę dotacji:

- 1) sprawdza jego poprawność i kompletność;
- 2) w sposób trwały opisuje oryginały faktur/rachunków z adnotacją o udzielonej dotacji;
- 3) pozostawia w aktach kopie oryginalnych dokumentów, a oryginały zwraca beneficjentowi;
- 4) uchylony;
- 5) wypłaca przyznaną dotację w terminie określonym w umowie”.

W ocenie Kolegium Izby, za nieuprawnione, a zatem wykraczające poza dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jak również nie znajdujące oparcia w innych przepisach prawa, należy uznać postanowienie badanej uchwały, zgodnie z którym Burmistrz będzie czynił adnotacje na dokumentach (dowodach księgowych) beneficjenta.

Na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy określa m.in. tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. W uprawnieniu rady mieści się wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający

się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania organ stanowiący ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji, jednakże postanowienia we wskazanym zakresie nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi przepisami prawa, w tym rangi ustawowej.

Odnosząc powyższe do postanowień badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że brak jest podstaw prawnych do przyznawania Burmistrzowi prawa do opisywania dowodów księgowych innego podmiotu (w tym przypadku beneficjenta dotacji). Faktury, rachunki i inne dokumenty księgowe, związane z realizacją określonych robót powinny być opisywane (np. adnotacją o udzielonej dotacji) przez podmiot, na rzecz którego zostały wystawione, przy poszanowaniu obowiązujących ten podmiot regulacji w tym zakresie (np. z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn. zm.).

Kolegium Izby wskazuje, że postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu na podstawie ustaw. Regulacje zawarte w postanowieniach przedmiotowej uchwały, jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego, pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska  
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

**UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia**

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP79673586

**Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie**

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIEJSKI MOSINA

Identyfikator adresata: km1dkc653m

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

**Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie**

Nazwa nadawcy: REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W POZNANIU

Identyfikator nadawcy: 7mrvvl626x

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

**Dane poświadczenia**

Data doręczenia: 2022-03-24T09:07:50.847

Data wytworzenia poświadczenia: 2022-03-24T09:07:50.847

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK115128934

**Dane uzupełniające (opcjonalne)**

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 115128934

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.**Dane dotyczące podpisu**

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-629449ab83a861706aa29fe72e6c4d2d :

referencja ID-b0ce1963b1c32b8d6523e3f40733115f : Znak%20sprawy%3A%2010/444/2022

referencja : #xades-id-e63ff65fec607da577085cbb5b34f724