



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl



Warszawa, dnia 8 maja 2023 r.

KI.0011.159.2023.AB

**Przewodniczący
Rady Gminy Wolanów**
ul. Radomska 20
26 – 625 Wolanów

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 11.159.2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2023 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

PREZES

Wojciech Jarnowski

Załączniki:

Uchwała Nr 11.159.2023
wraz z uzasadnieniem
plik kart 2, str. 4

Otrzymują:

1 x Adresat
1 x Wójt Gminy
1 x aa.

Uchwała Nr 11.159.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 25 kwietnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Rady Gminy Wolanów z dnia 27 marca 2023 r. Nr LVI/397/2023 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków ze środków budżetowych Gminy Wolanów na lata 2023-2026

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Rady Gminy Wolanów z dnia 27 marca 2023 r. Nr LVI/397/2023 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków ze środków budżetowych Gminy Wolanów na lata 2023-2026, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz § 6 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Wolanów służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Rady Gminy Wolanów z dnia 27 marca 2023 r. Nr LVI/397/2023 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków ze środków budżetowych Gminy Wolanów na lata 2023-2026.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło co następuje.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Gminy Wolanów wskazała m. in. art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 5 tej ustawy, 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Z § 1 badanej uchwały wynika, iż Rada Gminy Wolanów uchwaliła „Regulamin przyznawania dotacji z budżetu Gminy Wolanów na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków”, który stanowi załącznik Nr 1 do badanej uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Z § 1 ust. 4 Regulaminu wynika, że termin składania wniosków w danym roku budżetowym określa każdorazowo Wójt Gminy Wolanów, podając informację do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Wolanów oraz na stronie internetowej. W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Wolanów, uchwalając ww. regulację, scedowała na organ wykonawczy swoje kompetencje wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wyznaczenie tego terminu

przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i ten element musi znaleźć się w uchwale, gdyż jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany w pełni zrealizować to upoważnienie. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym, co potwierdza wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. „stwierdzenie „tryb udzielania” ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...)”. Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy regulujące sprawę z przekazanego upoważnieniem zapisu.

W § 2 ust. 3 Regulaminu przyjęto, cyt. „Beneficjentem ubiegającym się o dofinansowanie na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków wykorzystywanej na potrzeby gospodarstwa domowego mogą być podmioty dysponujące prawem własności do nieruchomości. Dofinansowanie nie może być przeznaczone w przypadku wykorzystania nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu unijnego prawa konkurencji”.

Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy – Prawo ochrony środowiska, przez tytuł prawny należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. W ocenie Kolegium Izby, warunkując możliwość ubiegania się o dotację od prawa własności nieruchomości, Rada Gminy Wolanów wykluczyła z możliwości otrzymania dofinansowania budowy oczyszczalni ścieków, podmioty legitymujące się innym tytułem prawnym do nieruchomości. W tym miejscu należy wskazać na brak konsekwencji organu stanowiącego Gminy, gdyż w zał. nr 1 do Regulaminu pod pozycją 2 występuje zapis, cyt. „tytuł prawny do dysponowania nieruchomością”.

Z § 2 ust. 3 Regulaminu wynika ponadto, że Rada Gminy Wolanów postanowiła, iż dotacja będzie udzielana na potrzeby gospodarstwa domowego. Tymczasem zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,
- d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. W świetle powyższego, postanowienie badanej uchwały, ograniczające dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków do tych, które są wykorzystywane na potrzeby gospodarstwa domowego, zawęża przedmioty dofinansowania i w konsekwencji istotnie narusza art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zawarte w przytoczonym przepisie sformułowanie „ w szczególności” należy rozumieć jako wskazanie przykładowe, co oznacza iż krąg podmiotów tamże wymienionych może zostać poszerzony, a nie ograniczony. Na niedopuszczalność ograniczenia kręgu podmiotów ubiegających się o dotację zwracają uwagę sądy administracyjne, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897, cyt. „() organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 – Prawo ochrony środowiska nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych dotacji wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”, czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18, cyt. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”.

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

Zgodnie z § 2 ust. 5 Regulaminu, warunkiem uzyskania dotacji jest brak zaległości finansowych na dzień złożenia wniosku wobec Gminy Wolanów w zakresie opłat za pobór wody z gminnej sieci wodociągowej, opłat z tytułu podatków i opłat lokalnych, opłat za odbiór odpadów. Zdaniem Kolegium Izby, postanowienie to wykracza poza delegację ustawową, określoną w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza 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. W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Wolanów, podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu, nie może uzależnić przyznania dotacji od spełnienia warunku całkowicie niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, to jest niezalegania w płatnościach na rzecz Gminy.

W § 2 ust. 9 Regulaminu zamieszczono zapis, cyt. „Przydomowe oczyszczalnie ścieków muszą posiadać stosowne atesty lub certyfikaty potwierdzające ich zgodność z normami obowiązującymi w przepisach prawa”. Natomiast w § 3 ust. 4 Regulaminu postanowiono, cyt. „Do kosztów kwalifikowanych nie zalicza się: kosztów własnej robocizny, związanych ze sporządzeniem dokumentacji technicznej, opracowania projektu instalacji, wymaganych prawem pozwoleń, nadzoru budowlanego itp.”.

W judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20). W związku z powyższym użycie nieprecyzyjnego określenia, cyt. „stosowne” i „itp.” nie może mieć miejsca w akcie prawa miejscowego. Ponadto, zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 4 ust. 1 Regulaminu ustalono, cyt. „Wnioskodawca na budowę przydomowej oczyszczalni może uzyskać dotację do 50% kosztu całkowitego (zakup wraz z montażem oczyszczalni) potwierdzonego posiadanymi fakturami lub rachunkami, lecz nie więcej niż 5000,00 (słownie: pięć tysięcy) złotych brutto”.

Z powyższego zapisu nie wynika, w jakiej wysokości dotacja zostanie udzielona. Rada Gminy Wolanów, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji, tzn. w taki sposób, aby jej beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji, czy też określonego procentu poniesionych wydatków. W ocenie Kolegium Izby, zaniechanie precyzyjnego określenia wysokości dotacji w uchwale rady gminy istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W § 4 ust. 9 Regulaminu postanowiono, cyt. „Złożone wnioski będą weryfikowane w zakresie spełnienia wymagań określonych w Regulaminie. Dotujący dopuszcza możliwość przeprowadzenia wizji w terenie w miejscu planowanej budowy przydomowej oczyszczalni ścieków przed zawarciem umowy”. Jednocześnie w § 5 ust. 5 Regulaminu ustalono, że odbioru zrealizowanego zadania dokona Komisja powołana przez Wójta Gminy Wolanów. W myśl § 5 ust. 6 Regulaminu, z przeprowadzonego odbioru Komisja sporządza protokół. Kolegium Izby zwraca uwagę, że każda kontrola podmiotu otrzymującego

dotację, wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie udzielone radzie przepisem art. 403 ust 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska nie obejmuje swym zakresem kontroli nieruchomości, na której ma być zrealizowane przedsięwzięcie oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Zatem zapisy zawarte w § 4 ust. 9 oraz § 5 ust. 5 i ust. 6 Regulaminu istotnie naruszają prawo. W § 6 ust. 3 Regulaminu organ stanowiący Gminy Wolanów postanowił, cyt. „Przyznana dotacja podlega zwrotowi według zasad określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022r. poz. 1634 z późn. zm.) tj.:

- 1) wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) pobranie nienależnie lub w nadmiernej wysokości;”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia uchwały wykraczają poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Przepisy tych artykułów regulują zasady i terminy zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i niewykorzystanych w terminie, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Kolegium Izby wskazuje, iż zarówno zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w ustawie o finansach publicznych. Dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że nie zawiera ona koniecznych uregulowań, co oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej, np. w zakresie obowiązku określenia terminu składania wniosków o dotację czy też wysokości dotacji. Jednocześnie postanowienia badanej uchwały prowadzące do ograniczenia kręgu potencjalnych beneficjentów powodują, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co prowadzi do orzeczenia nieważności uchwały w całości.

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski