

UCHWAŁA Nr 0102-27/17  
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w Olsztynie  
z dnia 11 stycznia 2017 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXX/201/2016 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie określenia zasad dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Gołdap.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 446 z późn. zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXX/201/2016 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie określenia zasad dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Gołdap.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Gołdapi na sesji w dniu 30 listopada 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXX/201/2016 w sprawie określenia zasad dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Gołdap.

W dniu 20 grudnia 2016 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 21 grudnia 2016 r. zawiadomiono Gminę Gołdap, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 29 grudnia 2016 r.. Na wniosek przedstawiciela Gminy, rozpatrzenie uchwały przeniesiono na dzień 11 stycznia 2017 r..

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Gołdap – Z-ca Burmistrza Pan Jacek Morzy uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Przedstawiciel Gminy Gołdap wyjaśnił, że przygotowując uchwałę, największe wątpliwości budził sposób finansowania przydomowych oczyszczalni ścieków, czy miała to być dotacja, czy refundacja. Według Przedstawiciela Gminy, wybrano refundację poniesionych wydatków, jako sposób bardziej adekwatny do realizacji powyższego zadania. Ograniczono przy tym, zakres pomiotów mogących ubiegać się o dotację, do podmiotów znajdujących się poza aglomeracją Gołdapi na wyraźne życzenie radnych. Przygotowując uchwałę o takiej treści, Gmina chciała zabezpieczyć się przed tym, żeby nie było takich sytuacji, iż gmina najpierw przekazuje środki, a potem inwestycja nie jest w ogóle wykonywana albo jest wykonana w sposób nieprawidłowy. Dalej Przedstawiciel Gminy wyjaśnił, że procedura zapisana w badanej uchwale, przewidywała zawarcie umowy o dotację, rozpoczęcie budowy, jej zweryfikowanie i jeśli jej wykonanie jest zgodne z odpowiednimi przepisami następuje przekazanie środków.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 11 stycznia, 2017 r. stwierdziło, co następuje:

Rada Miejska, jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazała art. 403 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2016, poz., 672 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym,

Z art. 403 ust. 2 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy do zadań własnych gminy i może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U. 2016, poz. 1870 z późn. zm. / 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, jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały. W ust. 6 tego artykułu zapisano, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej

udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Zgodnie z art. 126 w związku z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, a 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. Powołane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie przewidują udzielania dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego, gdyż zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczona jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, a wykorzystanie dotacji, jak to wyżej podniesiono, następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie.

Kolegium Izby stwierdza, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262) . Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 3 ust 2 załącznika do badanej uchwały, Rada Miejska postanowiła, że „wnioskodawca może uzyskać dotację po zrealizowaniu przydomowej oczyszczalni ścieków na nieruchomości zabudowanej budynkiem: 1) jednorodzinny – w wysokości 3.000 zł, 2) wielorodzinny – w wysokości 4.000 zł. Dalej w § 4 ust. 12, zapisano, że „udzielenie dotacji i tym samym przekazanie środków beneficjentowi nastąpi po wykonaniu przydomowej oczyszczalni ścieków, na pisemny wniosek beneficjenta, który stanowi załącznik nr 5 do niniejszego regulaminu. Z powyższych postanowień badanej uchwały wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego zadania z ochrony środowiska zostanie udzielona dopiero po zrealizowaniu danej inwestycji. Zatem udzielona dotacja stanowić będzie refundację poniesionych wydatków na inwestycje już zrealizowane, a nie będzie udzielona na realizację konkretnej inwestycji.

Kolegium Izby stwierdza, że istotą dotacji celowych jest ich udzielanie na realizację zadania publicznego, wyłącznie na wydatki poniesione po zawarciu umowy, na realizację zadania. Brak jest podstaw prawnych do uchwalenia przez Radę Miejską zasad przekazania dotacji po wykonaniu przydomowej oczyszczalni ścieków na pisemny wniosek beneficjenta. Powołane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie przewidują udzielania dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego, gdyż zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczona jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może nastąpić, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Po podpisaniu umowy następuje przekazanie środków dotacji i z nich jest realizowane zadanie. Z powyższego jednoznacznie wynika, że środki z dotacji przekazywane są na realizację zadania publicznego dokonywanego w czasie przyszłym w stosunku do daty zawarcia umowy o dotację. Istotą dotacji celowych jest, bowiem przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie (lub dofinansowanie) zadania (przedsięwzięcia) w wyniku, czego beneficjent poniesie wydatki, o których wysokości i strukturze decyduje dysponent udzielający dotacji.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska nie posiada uprawnień do regulowania refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Takie postanowienia przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 126 i 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała nie zawiera postanowień dotyczących sposobu rozliczania udzielonej dotacji, co w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, z którego wynika, że Rada Miejska w podjętej uchwale, określa zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, że:

W § 2 ust. 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska w Gołdapi zapisała, że dotacją mogą być objęte przydomowe oczyszczalnie ścieków zlokalizowane wyłącznie na nieruchomościach położonych poza aglomeracją Gołdap, obejmującą swym zasięgiem część miasta Gołdap oraz części miejscowości: Jabramowo, Kozaki, Kośmidry, Niedrzwica, Konikowo, Rostek, Wronki Wielkie, Marcinowo, Grabowo, Botkuny, Kolniszki, Jurkiszki.

Stosownie do art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, rada gminy w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania

dotacji i sposób jej rozliczania. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna spełniać również wymogi określone w ustawie o finansach publicznych, w szczególności odnoszące się do prawa równego dostępu wszystkich podmiotów do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych oraz do reguł proceduralnych udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Z treści zapisu § 2 ust. 2 załącznika do uchwały wynika, że dotacje mogą uzyskać osoby fizyczne, których przydomowe oczyszczalnie ścieków zlokalizowane są wyłącznie na nieruchomościach położonych poza aglomeracją Gołdap. Przedmiotowa uchwała, zawiera regulacje skierowane do nieokreślonego kręgu osób fizycznych. Regulacje w niej zawarte muszą być, zatem sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Kolegium Izby stwierdza, że zapisy zawarte w § 2 ust. 2 załącznika do badanej uchwały, naruszają zasadę powszechności ubiegania się o realizację zadań, finansowanych ze środków publicznych, wyrażoną w art. 43 ustawy o finansach publicznych, poprzez objęcie dotacją przydomowych oczyszczalni ścieków zlokalizowanych wyłącznie na nieruchomościach położonych poza aglomeracją Gołdap. Tak skonstruowany zapis, pozbawia, bowiem prawa do uzyskania dotacji takie osoby fizyczne /spełniające wymogi zawarte w § 2 ust.1 badanego załącznika do uchwały/, które realizują inwestycję związaną z przydomową oczyszczalnią, ale ich nieruchomości zlokalizowane są na terenie aglomeracji Gołdap.

W § 4 ust. 8 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska zapisała, że pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy o dotację, w której zostaną określone w szczególności: 1) szczegółowy opis zadania, 2) planowany termin realizacji przedsięwzięcia, przy czym nie może być on późniejszy niż do 30 listopada, 3) wysokość dotacji i tryb płatności, 4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji. Dalej w ust. 9 zapisano, że wzór umowy dotacji stanowi załącznik nr 4 do niniejszego regulaminu.

Kolegium Izby stwierdza, że takie unormowanie zawarte w badanej uchwale narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, z którego wynika, że Rada Miejska określa zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Ustawodawca nie przypisał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy w oparciu o art. 250 ustawy o finansach publicznych podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść tegoż przepisu. W związku z tym Rada Miejska dokonując takich postanowień przekroczyła zakres upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu art. 403 ust. 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 4 ust. 14 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska zapisała, że przyznana kwota dotacji podlega zwrotowi w całości na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska nie posiada kompetencji do regulowania zwrotu dotacji w całości, gdyż materia ta została w sposób wyczerpujący uregulowana w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Uregulowanie danych kwestii w drodze przepisów ustawowych, pozbawia organ stanowiący do stanowienia o nich /powtarzania regulacji ustawowych/ w podejmowanych uchwałach/. Tym samym, Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu art. 403 ust. 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i polega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania za pośrednictwem tutejszej Izby.*

