



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 10 maja 2024 r.

Poz. 2515

UCHWAŁA NR 8/94/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Renczyński
Członkowie: Beata Chmielewska
Ewa Czołpińska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Małgorzata Rutkowska
Małgorzata Sokół-Kreczko
Marlena Stachurska-Janczyło
Marcin Tyniewicki

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609), **po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr LVI/389/2024 Rady Gminy Narewka z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad, trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowych osobom fizycznym na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Narewka,**

postanawia:

- **uznać, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 54), poprzez wadliwe i niepełne uregulowanie w uchwale istotnych elementów zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Narewka i trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji,**
- **w związku z powyższym postanawia stwierdzić nieważność uchwały Nr LVI/389/2024.**

UZASADNIENIE

W dniu 12 kwietnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (RIO) wpłynęła uchwała Nr LVI/389/2024 Rady Gminy Narewka z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad, trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowych osobom fizycznym na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Narewka. Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych tut. Izba Obrachunkowa wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej uchwały, zawiadamiając Radę Gminy pismem z dnia 22 kwietnia 2024 r. o terminie posiedzenia Kolegium RIO wyznaczonym na dzień 29 kwietnia 2024 r. W piśmie tym wskazano na postanowienia uchwały budzące wątpliwości prawne w świetle przepisów stanowiących podstawę jej podjęcia.

Na posiedzenie Kolegium RIO w dniu 29 kwietnia 2024 r. stawił się pełnomocnik Gminy, radca prawny Pan Jakub Ławniczak. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w piśmie RIO wniósł on o stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części – w zakresie § 15 załącznika do uchwały pn. „Zasady, tryb udzielania oraz sposób rozliczania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Narewka”. Jak uzasadnił pełnomocnik, mimo usunięcia tego przepisu można zrekonstruować obligatoryjne elementy uchwały z jej pozostałej treści. Elementy wniosku ujęte są w § 3 ust. 2 (jest tam wymieniony katalog elementów, które muszą być obligatoryjnie załączone do wniosku); w § 6 ust. 1 wskazano maksymalną wysokość dotacji. Dalsza część – czyli ustalenie wzoru zawiadomienia o zakończeniu zadania – w ocenie pełnomocnika jest to każde oświadczenie woli, które wskazuje na to, że zadanie zostało zakończone i wyraża wolę dokonania odbioru przez dotującego (nie wymaga ustalenia w formie załącznika do uchwały). Jeśli chodzi o kwestię terminu, w jakim ma być złożony wniosek, to faktycznie w § 15 błędnie przeniesiono delegację na organ wykonawczy. Natomiast w ocenie pełnomocnika z treści uchwały można zrekonstruować ramy czasowe w jakich ten wniosek powinien zostać złożony. Mamy 45 dni na element proceduralny dotyczący weryfikacji treści wniosku. Wnioskodawca powinien dodać sobie jakiś margines na realizację tej inwestycji i mieć świadomość, że musi rozliczyć się maksymalnie do 15 listopada. W orzecznictwie wskazuje się, że zasady realizacji inwestycji powinny zawierać termin składania wniosku, ewentualnie ramy czasowe kiedy ten wniosek powinien zostać złożony. Te ramy określono w treści uchwały (co prawda nie w jednym przepisie, a w kilku). W ocenie pełnomocnika nie doszło w tym zakresie do istotnego naruszenia dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ostatnia kwestia, czyli termin w jakim zostanie przekazana dotacja, jest to w ocenie pełnomocnika kwestia do uregulowania w umowie, a nie w uchwale (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., VIII SA/Wa 897/19). W § 10 wskazano, że udzielenie dotacji następuje na zasadach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych po odbiorze zadania, jest to więc refinansowanie. Przy wykorzystaniu wszystkich granicznych dat przekazanie dotacji nastąpiłoby po 15 listopada, natomiast w każdym innym przypadku po pozytywnym rozliczeniu inwestycji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (dalej: „Kolegium Izby”), po wysłuchaniu wyjaśnień pełnomocnika Gminy Narewka, stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy, mając na uwadze art. 400a ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), postanowiła w nadzorowanej uchwale o udzielaniu ze środków budżetu Gminy dotacji celowych osobom fizycznym na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Zasady, tryb udzielania oraz sposób rozliczania dotacji celowych zostały określone w załączniku do uchwały (dalej: „załącznik”).

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy powołała także art. 403 ust. 2, ust. 3, ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo ochrony środowiska, a ponadto art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) ustanawiający ogólne upoważnienie do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

Kolegium Izby wskazuje, że delegacja ustawowa do podjęcia nadzorowanego aktu prawa miejscowego nie jest zawarta w art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, lecz wynika bezpośrednio z przepisu art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska. Stanowi on, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 (art. 403 ust. 4 przywołano w uchwale), 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. Kolegium Izby uznaje, że powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ stanowiący nie jest uchybieniem tej rangi, które winno prowadzić do stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem. W stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały istniała bowiem podstawa prawna do wydania takiej uchwały przez organ, który ją wydał (por. wyrok 7 Sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999/4/109).

Podkreślenia wymaga jednak, że art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, odmiennie niż art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie zawiera upoważnienia do regulowania w akcie prawa miejscowego sposobu kontroli wykonywania zadania. W przypadku dotacji z zakresu ochrony środowiska udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego tego typu postanowienia mogą znaleźć się w umowie o udzielenie dotacji, nie zaś w uchwale w sprawie zasad, trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowych.

Zgodnie z postanowieniami § 7 załącznika do uchwały o kolejności udzielenia dotacji decyduje data wpływu wniosków o udzielenie dotacji, a zgodnie z § 8 złożone wnioski podlegają będą weryfikacji w zakresie spełnienia wymagań określonych w Regulaminie. W przypadku braków formalnych wniosku lub braku wymaganych załączników Wójt jednokrotnie wezwie wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie nie dłuższym niż 14 dni, z pouczeniem, że nie usunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku o udzielenie dotacji bez rozpatrzenia. W przypadku, gdy wniosek nie spełnia kryteriów do przyznania dotacji albo wyczerpane zostały środki na ten cel, Wójt zawiadamia wnioskodawcę o odmowie udzielenia dotacji, o czym stanowi § 8 ust. 4 załącznika do uchwały.

Zgodnie z § 12 załącznika do uchwały, warunkiem rozliczenia dotacji jest realizacja zadania w terminach, w zakresie i w sposób określony w umowie o udzielenie dotacji oraz przedłożenie w nieprzekraczalnym terminie do 15 listopada danego roku dokumentów potwierdzających prawidłowe wykonanie zadania. Jednym z dokumentów potwierdzających prawidłowe wykonanie zadania i niezbędnych do rozliczenia dotacji jest zawiadomienie o zakończeniu zadania (§ 12 ust. 2 pkt 1 załącznika).

Zgodnie natomiast z postanowieniami § 15 załącznika do uchwały, informacje o terminach składania wniosków o udzielenie dotacji, wzór wniosku o udzielenie dotacji, zawiadomienia o zakończeniu zadania (przedsięwzięcia) oraz umowy o udzielenie dotacji zostaną określone Zarządzeniem Wójta Gminy Narewka i umieszczone na stronie internetowej www.narewka.pl oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy w Narewce.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy określając tryb udzielenia dotacji nie ustaliła wzoru wniosku o udzielenie dotacji, ani nie wskazała elementów, jakie powinien zawierać wniosek. Nie ustaliła też wzoru/elementów zawiadomienia o zakończeniu zadania. Ponadto Rada nie określiła terminów dla dotującego na przeprowadzenie kolejnych etapów postępowania dotacyjnego. Z uchwały nie wynika bowiem, w jakim terminie ma być złożony wniosek, w jakim terminie będzie zawarta umowa o udzielenie dotacji oraz w jakim terminie zostanie przekazana dotacja. Rada Gminy scedowała podjęcie rozstrzygnięć w tej materii na organ wykonawczy.

W świetle art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska należy wskazać, że takie dokumenty, jak wniosek o dofinansowanie czy zawiadomienie o zakończeniu zadania będące podstawą rozliczenia dotacji stanowią istotne elementy trybu udzielania i rozliczania dotacji. Pozytywna weryfikacja wskazanych dokumentów w zakresie formalnym i merytorycznym stanowi bowiem podstawę rozstrzygnięcia o udzieleniu dofinansowania, a następnie wypłaty dotacji oraz jej rozliczenia, przesądza więc o prawach i obowiązkach podmiotów. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że poprzez tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji należy rozumieć procedury związane z udzieleniem dotacji, sposób przekazania środków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 151/07) stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

Na marginesie należy wskazać, iż przywołany przez pełnomocnika wyrok WSA w Warszawie (VIII SA/Wa 897/19, orzeczenie nieprawomocne), dotyczy m.in. określenia przez radę w uchwale wzoru umowy zawieranej przez Gminę z beneficjentem dotacji (nie zaś wzoru wniosku), a więc przejęcia przez organ stanowiący kompetencji przypisanych prawem organowi wykonawczemu. Kolegium nie kwestionuje wyłącznej kompetencji organu wykonawczego do określenia wzoru umowy i podziela w tym zakresie pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie.

Kolegium Izby podnosi też, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc jej postanowienia winny być formułowane przez Radę w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, CBOSA). Jak podkreślił WSA w Opolu, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenie prawa ma charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16.06.2016 r. (I SA/Ol 243/16, LEX nr 2082717), „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)”. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609), stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

Zdaniem Kolegium Izby, stwierdzonego naruszenia prawa nie można wyeliminować inaczej, jak poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium
Dariusz Renczyński