



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 31 sierpnia 2023 r.

Poz. 4136

UCHWAŁA Nr XXV/1071/2023

z dnia 29 sierpnia 2023 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie zgodności z prawem uchwały **Nr LX/493/23 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim** z dnia 19 lipca 2023 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku, zmienionej Uchwałą Nr LII/428/22 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości – działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.)

stwierdza nieważność

postanowienia zawartego w § 1 pkt 2 uchwały Nr LX/493/23 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 19 lipca 2023 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku, zmienionej Uchwałą Nr LII/428/22 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości.

UZASADNIENIE

W dniu 2 sierpnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała Nr LX/493/23 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 19 lipca 2023 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku, zmienionej Uchwałą Nr LII/428/22 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości.

W dniu 17 sierpnia 2023 r. uchwałą Nr XXIV/1026/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu w sprawie przedmiotowej uchwały postępowania nadzorczego.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 400a ust. 1 pkt 2 i 5, na art. 403 ust. 4 oraz ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), uchwaliła w § 1 pkt 2 nowe brzmienie załącznika nr 1 i 2 do uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim nr XXVII/218/20 z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości. Zmiana treści załączników polega na:

-wprowadzeniu do treści załącznika nr 1 tj. *Wniosku o udzielenie dotacji na budowę przyłącza kanalizacyjnego/przydomowej oczyszczalni ścieków* w części oznaczonej jako „Oświadczenia” w pkt 3 następującego zapisu: „Oświadczam że: dokonam; nie dokonam; cesji wypłaty otrzymanego dofinansowania na rzecz podmiotu realizującego inwestycję.”

- wprowadzeniu do treści załącznika nr 2 tj. *Wniosku o wypłatę dotacji* zapisu: „Wskazuję nr konta bankowego Wykonawcy na którego ceduję otrzymaną kwotę dotacji.”

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając uchwałę w trybie nadzoru stwierdziło, co następuje:

Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim wprowadzając powołane regulacje uchwały, dopuściła możliwość przelewu przez Wnioskodawcę wierzytelności z tytułu wypłaty dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości.

Stosownie do art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zasady udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia określa odpowiednio rada gminy lub powiatu w drodze uchwały.

Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Miasta Baranów Sandomierski w Załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały pn. *Wniosek o udzielenie dotacji na budowę przyłącza kanalizacyjnego/przydomowej oczyszczalni ścieków* uchwaliła zapisy, dotyczące oświadczeń, których treść wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, cyt. „Oświadczam że: dokonam; nie dokonam; cesji wypłaty otrzymanego dofinansowania na rzecz podmiotu realizującego inwestycję.” Powołany przepis ustawy nie obejmuje bowiem swoim zakresem trybu płatności dotacji. Postanowienia w tej sprawie mogą być zamieszczone w umowie, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, o czym Rada Miejska postanowiła w § 4 ust. 9 Uchwały nr XXVII/218/20 z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Ponadto w myśl art. 509 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. 2023 poz. 1610) wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania.

Zgodnie zapisami art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 poz. 2556 z późn. zm.) 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 z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności osób fizycznych (pkt 1 lit. a). Ponadto zgodnie z art. 403 ust. 6. powołanej wyżej ustawy udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4.

Definicje dotacji zawiera art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 poz. 1270 z późn. zm.). Stanowi on, że dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia 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.

Skoro zatem uchwalone przez Radę Miejską w Baranowie Sandomierskim w badanej uchwale zmiany w Załączniku nr 1 i 2 powodować mogą wykonanie roszczenia o zapłatę dotacji celowej pomiędzy podmiotami których nie łączy stosunek prawny wynikający z umowy o przyznanie dotacji, a środki publiczne służyłyby celom innym niż realizacja zadań publicznych w ocenie organu nadzoru postanowienia badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 509 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. 2023 poz. 1610) w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych, ponieważ przeniesieniu wierzytelności na osobę trzecią sprzeciwia się właściwość zobowiązania. Ponadto zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych środki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają szczególnym zasadom rozliczenia na zasadach określonych w tej ustawie. Zmiany wprowadzone w Załączniku nr 1 i 2 badanej uchwały powodują, iż niemożliwe jest rozliczenie środków dotacji przez beneficjenta dotacji zgodnie z tymi zasadami, a w szczególności brak jest możliwości dokonania zwrotu dotacji na zasadach określonych w art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Taki pogląd dominuje judykaturze, co potwierdza m. in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku - I Wydział Cywilny z dnia 7 października 2020 r. (sygn. akt I ACa 134/20) możliwość przelewu wierzytelności z tytułu dotacji, które są dotacjami celowymi, jest ograniczona, bowiem sprzeciwia się temu charakter zobowiązania. Zobowiązanie kreujące roszczenie o zapłatę dotacji celowej może bowiem zostać wykonane jedynie między podmiotami, które łączy stosunek prawny. Nadto, środki z dotacji mają służyć dofinansowywaniu realizacji określonych zadań o charakterze publicznym, a nie jakimkolwiek innym celom i nie mogą być przekazywane innym podmiotom, nie będącym stroną pierwotnego stosunku prawnego. Skutkiem przelewu wierzytelności o wypłatę dotacji byłoby natomiast przekazanie środków publicznych bez zachowania stosowanych procedur i możliwości kontroli sposobu ich wydatkowania. Natomiast w wyroku z dnia 11 marca 2019 r. (sygn. Akt I ACa 845/18) Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wskazał, iż ze względu na właściwości zobowiązania pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, a beneficjentem dotacji celowej, cesja tego rodzaju wierzytelności jest niedopuszczalna. Środki publiczne przekazane zostałyby bowiem podmiotowi, który nie jest uprawniony do otrzymania środków publicznych, nie ma obowiązku wykorzystania ich na określony cel i nie podlega żadnej kontroli co do wykorzystania tych środków.

W Uchwale nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości w brzmieniu nadanym Uchwałą Nr LII/428/22 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie zmiany Uchwały nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości postanowiono w § 5 ust. 1 pkt 1, że po dokonaniu odbioru wykonanych obiektów, Wnioskodawca składa wniosek o wypłatę dotacji według wzoru określonego w załączniku nr 2 do uchwały, nie później niż do 15 grudnia każdego roku, wraz z załącznikami tj. fakturami lub rachunkami potwierdzającymi poniesione wydatki na realizację przedsięwzięcia wraz z dowodami zapłaty.

W załączniku nr 2 badanej Uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim postanowiono o dodaniu zapisu wprowadzającego możliwość wypłaty dotacji celowej na nr konta bankowego Wykonawcy przyłącza kanalizacyjnego lub przydomowej oczyszczalni ścieków. Uniemożliwia to beneficjentowi dotacji rozliczenie dotacji na zasadach określonych w uchwale, bowiem beneficjent dotacji nie przedłoży wówczas załączników do *Wniosku o wypłatę dotacji* wraz z dowodami zapłaty o czym postanowiono w § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Urzędu Miasta i Gminy Baranów Sandomierski znak SG.1610.26.2023 z dnia 09.08.2023 r. „mieszkaniec składa wniosek o wypłatę dotacji, przedkładając dokumenty finansowe związane z realizacją, potwierdza zapłatę wynagrodzenia wykonawcy poprzez przedstawienie dokumentów z których wynika iż dokonał płatności w części jego wkładu własnego, natomiast w odniesieniu do części wynagrodzenia finansowanego w ramach dotacji, mieszkaniec przedstawia umowę cesji. Taki tryb nie został przewidziany w uchwale i jest sprzeczny z jej postanowieniami.

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepisy § 6 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz.283), zgodnie z którymi przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale I w rozdziałach 1-7.

Załączniki wymienione w treści § 5 ust. 1 pkt 1 Uchwały nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości, składane wraz z Załącznikiem nr 2, tj. *Wnioskiem o wypłatę dotacji* nie odpowiadają treści tego wniosku w części dotyczącej wskazania nr konta bankowego Wykonawcy na którego wnioskodawca ceduje otrzymaną kwotę dotacji. Powyższe nie może mieć miejsca, gdyż beneficjent dotacji powinien mieć jasność, jakie dokumenty ma obowiązkowo załączyć do Wniosku o wypłatę dotacji udzielanej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze środków publicznych, aby skutecznie rozliczyć środki dotacji i zawniekskować o jej wypłatę.

W wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt: K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. Analogiczne poglądy wypowiedzane są w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że „z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”.

Przedstawiona powyżej treść załącznika nr 2 do badanej uchwały jest niezgodna z innymi postanowieniami tego samego aktu. Z tych przyczyn nie da się z niej wywieść jednoznacznych norm prawnych, a co za tym idzie ich prawidłowe zastosowanie, zgodne z wolą lokalnego prawodawcy, nie jest możliwe. Narusza to w istotny sposób przepis art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Powyższe zapisy przedmiotowej uchwały stanowiące istotne naruszenie przywołanych wyżej przepisów nie zostały usunięte w terminie wskazanym dla jednostki, dlatego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Mirosław Paczocha
Zastępca Prezesa