



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 22 stycznia 2025 r.

Poz. 487

UCHWAŁA NR KI.411.5.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 15 stycznia 2025 r.

znak sprawy: KI.43.157.86.2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR VI/46/24 Rady Gminy Bystra-Sidzina z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Bystra-Sidzina, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania w części dotyczącej postanowień: § 2 ust. 6 uchwały oraz Załącznika Nr 1 i Nr 5 do uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwała NR VI/46/24 Rady Gminy Bystra-Sidzina w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Bystra-Sidzina, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 20 grudnia 2024 r. Została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 20 grudnia 2024 r., pod pozycją 8667 i weszła w życie po upływie 14 dni od opublikowania.

Podjętą uchwałą NR VI/46/24 Rada Gminy Bystra-Sidzina z dnia 19 grudnia 2024 r. powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 400a ust. 1 pkt 2 i pkt 42 i art. 403 ust. 2, 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały NR VI/46/24 Rady Gminy Bystra-Sidzina pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie ustaliło:

W § 2 ust. 6 uchwały Rada Gminy Bystra-Sidzina postanowiła, że cyt.: „*Dotacja realizowana będzie zgodnie z zawartą umową pomiędzy Gminą Bystra-Sidzina a wnioskodawcą, której wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały*”. Kolegium Izby zauważa, że regulacje zawarte w § 2 ust. 6 uchwały oraz Załącznik Nr 1 do uchwały, stanowiący wzór umowy o przyznanie dotacji, nie znajdują umocowania w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.), zgodnie z którymi zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Kolegium Izby wskazuje, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej o treści określonej przepisami ustawy o finansach publicznych. Brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia treści umowy o udzielenie dotacji. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Określając wzór umowy o przyznanie dotacji, zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Bystra-Sidzina wyszła poza zakres upoważnienia z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i jednocześnie wkroczyła w materię unormowaną w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Ustawodawca nie przypisał Radzie Gminy kompetencji do kreowania wzoru umowy. To organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W Załączniku Nr 1 do uchwały, stanowiącym wzór umowy o przyznanie dotacji oraz w Załączniku Nr 5 stanowiącym „*Protokół komisijnego odbioru przydomowej oczyszczalni ścieków*” Rada Gminy Bystra-Sidzina określiła krąg podmiotów mogących ubiegać się o dotację do właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz dzierżawców nieruchomości. Powyższe stanowi o wykroczeniu przez Radę Gminy Bystra-Sidzina poza delegację ustawową, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z tym przepisem do kompetencji rady gminy należy określenie, w drodze uchwały, zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Powyższe narusza również

art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na fakt, iż art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska określa krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, zawężanie tego kręgu postanowieniami uchwały prawa miejscowego jest nieuprawnione. Mimo, że Rada Gminy określiła podmioty, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, to zapisami wskazanymi powyżej ograniczyła krąg podmiotów tylko do właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz dzierżawców nieruchomości.

Tym samym nie wszystkim podmiotom, które z mocy art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska o dotację mogą się ubiegać, dotacja zostanie udzielona z uwagi na kryterium własności współwłasności, użytkownika wieczystego oraz dzierżawy nieruchomości, a które nie są jedynymi formami prawnymi umożliwiającymi dysponowanie nieruchomością. Przez tytuł prawny do władania nieruchomością rozumie się, zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska, prawo własności, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawo rzeczowe (użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę) albo stosunek zobowiązaniowy (umowa najmu, dzierżawy). Zawężenie udzielania dotacji tylko do wyżej wskazanych form władania nieruchomością spowoduje, iż podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych - osoby fizyczne - takiej dotacji mogą nie otrzymać w przypadku, gdy kryterium własności, współwłasności, użytkownika wieczystego oraz dzierżawy nieruchomości nie zostanie spełnione.

W sprawie braku możliwości wykluczania określonych podmiotów z kręgu podmiotów wymienionych w ustawie, stanowisko zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1656/14. Zdaniem Sądu: „(...) ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 p.o.ś przykładowe kategorie podmiotów, do których taka uchwała może zostać skierowana, czyli beneficjentów dotacji. Za przyjęciem tezy, że stanowi to jedynie przykładowe wskazanie podmiotów, przemawia użycie sformułowania „w szczególności” oraz oddanie do kompetencji rady możliwości udzielenia tym podmiotom dotacji. Tym samym właściwa rada gminy może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym uznając, że pozostałe podmioty określonej pomocy nie wymagają. Takie przykładowe wskazanie oznacza również, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. Tym samym rada gminy może dokonać wyboru podmiotów wskazanych w ust. 4, w tym w pkt 1 tego przepisu, jak również wskazać inne podmioty, które przez ustawodawcę nie zostały przykładowo podane. Zdaniem Sądu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. W ocenie Sądu, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granice upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...)”.

Uwzględniając istotny charakter stwierdzonych naruszeń prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 30 grudnia 2024 r. postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały NR VI/46/24 Rady Gminy Bystra-Sidzina z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Bystra-Sidzina, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Jednocześnie powiadomiono Gminę o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Rady. W dniu 14 stycznia 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynęło pismo z dnia 13 stycznia 2025 r., podpisane przez Przewodniczącego Rady Gminy Bystra-Sidzina. W piśmie Przewodniczący Rady Gminy wniósł cyt.: „o wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność wyłącznie w odniesieniu do kwestionowanych załączników, poprzez wyeliminowanie załącznika nr 1 oraz usunięcie kwestionowanego zapisu z załącznika nr 5, ewentualnie wyeliminowanie załącznika nr 5 w całości”.

Kolegium Izby po ponownym przeanalizowaniu sprawy przychyliło się do ww. wniosku i orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska