



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 2 czerwca 2025 r.

Poz. 2281

UCHWAŁA NR 0102-147/25

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 21 maja 2025 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XIII/103/25 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta i Gminy Frombork

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 (Dz. U. z 2025 r., poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024 r., poz. 1465 ze zm.) **uchwala, co następuje:**

stwierdza się nieważność uchwały Nr XIII/103/25 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta i Gminy Frombork.

UZASADNIENIE

Rada Miejska we Fromborku w dniu 29 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIII/103/25 w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta i Gminy Frombork.

W dniu 30 kwietnia 2025 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 16 maja 2025 r. zawiadomiono Miasto i Gminę Frombork, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 21 maja 2025 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 Miasta i Gminy Frombork nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

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 stwierdziło co następuje:

Rada Miejska we Fromborku, korzystając z kompetencji określonych w art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.), uchwaliła regulamin określający zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta i Gminy Frombork.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl art. 403 ust. 4 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska, 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 lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi natomiast, że rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1;
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Stosownie natomiast do art. 403 ust. 5a ustawy Prawo ochrony środowiska, rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

- 1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej;
- 2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2;
- 3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Badając uchwałę Nr XIII/103/25 Rady Miejskiej we Fromborku, Kolegium Izby stwierdziło, że w § 12 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały, będącego Regulaminem określającym zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Frombork na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta i Gminy Frombork (zwanego dalej : Regulaminem) postanowiono, iż cyt.: „Wysokość jednorazowej dotacji wynosi:

- 1) dla przydomowej oczyszczalni ścieków - 50% kosztów zakupu i montażu przydomowej oczyszczalni ścieków, udokumentowanych na podstawie faktur, jednak w wysokości nie większej niż 9 000,00 zł (słownie: dziewięć tysięcy złotych 00/100),
- 2) dla szczelnego zbiornika bezodpływowego na ścieki bytowo-gospodarcze (szamba) - 50 % udokumentowanych kosztów zakupu i montażu szczelnego zbiornika bezodpływowego na ścieki bytowo-gospodarcze (szamba), jednak w wysokości nie większej niż 6 000,00 zł (słownie: sześć tysięcy złotych 00/100).”.

Kolegium Izby stwierdza, że zapis zawarty w w/cyt. § 12 Regulaminu do badanej uchwały Rady Miejskiej we Fromborku stanowi o tym, iż wysokość udzielanej dotacji wyliczona zostanie na podstawie kosztów zakupu

i montażu przydomowej oczyszczalni ścieków, udokumentowanych na podstawie faktur czy też udokumentowanych kosztów zakupu i montażu szczelnego zbiornika bezodpływowego na ścieki bytowo-gospodarcze.

Postanowienie zawarte w § 12 Regulaminu do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej we Fromborku wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy Prawo ochrony środowiska oraz narusza przepisy art. 126 w związku z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) zgodnie, z którymi dotacjami są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego 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.

Kolegium Izby zauważa, iż w załączniku Nr 3 - Umowa o udzielenie dotacji celowej do Regulaminu, w § 2 ust. 1 zawarto zapis cyt.: „Na podstawie Uchwały Rady Miejskiej we Fromborku Nr z dnia w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze na terenie gminy Frombork i w oparciu o wniosek Dotowanego z dnia, Gmina zobowiązuje się do refundacji części kosztów budowy przydomowej oczyszczalni ścieków lub szczelnego zbiornika bezodpływowego na ścieki bytowo-gospodarcze.”

Należy podnieść, iż regulacja zawarta w § 12 Regulaminu do uchwały Nr XIII/103/25 Rady Miejskiej we Fromborku wskazuje, iż podmiot realizujący przedsięwzięcie z zakresu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze otrzyma dotację dopiero po wydatkowaniu własnych środków pieniężnych na realizację inwestycji i przedstawieniu tychże udokumentowanych, faktycznych wydatków organowi dotującemu.

Powyższe wprost wskazuje, że dotacja nie będzie wykorzystana na zapłatę za zrealizowane zadania tylko na zwrot (refundację) wydatków wcześniej poniesionych przez realizującego inwestycję, co narusza zapisy art. 126 w związku z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby uznało, iż ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą otrzymania dotacji. Przepisy ustawy o finansach publicznych i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu).

Każda dotacja zgodnie z powyższą definicją prawną ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

Kolegium Izby uznało, iż należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej we Fromborku w całości, gdyż zmiana charakteru uchwały z dotacyjnego na refundacyjny w sposób istotny narusza przywołane przepisy prawa.

Kolegium Izby stwierdziło również, iż w § 14 ust. 1 pkt 7 Regulaminu do badanej uchwały Rada Miejska we Fromborku postanowiła, że cyt.: „Do wniosku, o którym mowa w § 13 należy dołączyć (...) zaświadczenie o niezaleganiu w opłatach względem Gminy Frombork z tytułu podatków i opłat oraz innych zobowiązań publicznych, a także należności o charakterze cywilnoprawnym.” Również w załączniku Nr 1 - Wniosek o dofinansowanie, do Regulaminu jako jeden z załączników wymieniono oświadczenie o niezaleganiu w opłatach względem Gminy Frombork z tytułu podatków i opłat oraz innych zobowiązań publicznych, a także należności o charakterze cywilnoprawnym. Także w załączniku Nr 2 - Karta oceny wniosku, do Regulaminu w tabeli w pkt 5 zawarto informację o oświadczeniu o niezaleganiu w opłatach względem Gminy Frombork z tytułu podatków i opłat oraz innych zobowiązań publicznych, a także należności o charakterze cywilnoprawnym.

W ocenie Kolegium Izby, powyższe zapisy badanej uchwały wykraczają poza kompetencje organu stanowiącego do stanowienia uchwał na podstawie art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ Rada Miejska we Fromborku nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem na jaki ma być przyznana dotacja.

Kolegium Izby wskazuje, że dokumenty wymagane przy złożeniu wniosku o przyznanie dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze winny służyć potwierdzeniu spełnienia warunków do realizacji przedmiotowego zadania inwestycyjnego przez ubiegającego się o dotację, a takim dokumentem nie jest oświadczenie o niezaleganiu z należnościami wobec Miasta i Gminy Frombork.

Kolegium Izby podnosi również, iż w § 13 Regulaminu do badanej uchwały zawarto zapis cyt.: „Dotacja celowa, o której mowa w § 1, nie może zostać przeznaczona na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze w nieruchomości wykorzystywanej w całości lub w części do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu unijnego prawa konkurencji.” Jednocześnie w kolejnych zapisach § 13 Regulaminu do badanej uchwały, Rada Miejska we Fromborku uchwaliła postanowienia dotyczące pomocy de minimis bądź pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie łącznie z informacją, na podstawie których unijnych rozporządzeń dana pomoc jest udzielana oraz informacją jakie dokumenty musi przedłożyć wraz z wnioskiem podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w § 13 Regulaminu do badanej uchwały, Rada Miejska we Fromborku zawarła sprzeczne ze sobą zapisy z jednej strony niedopuszczające możliwości przyznania stosownej dotacji na realizację inwestycji, które byłyby związane z nieruchomościami wykorzystywanymi w całości lub w części do prowadzenia działalności gospodarczej a z drugiej odnoszące się do aktów prawnych UE, z uwzględnieniem których pomoc de minimis jest przyznawana oraz wyszczególnieniem dokumentów jakie musi złożyć podmiot ubiegający się o pomoc de minimis na podstawie badanej uchwały.

Kolegium Izby zauważa również, iż w § 15 ust. 3 Regulaminu do badanej uchwały postanowiono, że cyt.: „Pozytywna weryfikacja wniosku o udzielenie dotacji będzie podstawą do przyznania dotacji i podpisania umowy o przyznanie dotacji pomiędzy Wnioskodawcą a Gminą Frombork (*załącznik Nr 3 do Regulaminu*).” Przedmiotowy załącznik Nr 3 jest wzorem Umowy o udzielenie dotacji celowej na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków lub szczelnego zbiornika bezodpływowego na ścieki bytowo-gospodarcze.

Mając na uwadze cyt. wyżej regulację zawartą w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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.

Biorąc pod uwagę fakt, iż Rada Miejska we Fromborku dołączyła do badanej uchwały w postaci załącznika Nr 3 do Regulaminu wzór Umowy o udzielenie dotacji celowej na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków lub szczelnego zbiornika bezodpływowego na ścieki bytowo-gospodarcze, Kolegium Izby stwierdziło, iż tym samym przekroczono zakres kompetencji organu stanowiącego do kreowania takich zapisów. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa co realizowane jest również poprzez zawieranie stosownych umów.

Zagadnienia stosunków prawnych, które mogą wystąpić między gminą a podmiotem, któremu gmina udziela dotacji, winny być uwzględnione w umowie zawieranej między gminą a tym podmiotem. Kwestie dotyczące treści takiej umowy zostały uregulowane w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, 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.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska we Fromborku, uchwalając w badanej uchwale wzór mowy zawieranej z podmiotem dotowanym w sposób istotny naruszyła i wykroczyła poza granice kompetencji uchwałodawczych, określonych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń 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.

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.

Prezes
Bogdan Gaber