



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 1 grudnia 2016 r.

Poz. 7432

### UCHWAŁA NR 22/1185/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 15 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXII/162/2016 Rady Gminy Blizanów z dnia 19 października 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Blizanów.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 25 października 2016 r. Rada Gminy Blizanów, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 2 i pkt 42 w związku z art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.) oraz art. 221 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) określiła w załączniku nr 1 do uchwały Regulamin udzielania z budżetu gminy i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Blizanów.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do w/w uchwały wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 15 listopada 2016 r.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2016 r., Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem organy władzy publicznej mogą działać tylko w takim zakresie, w jakim prawo je do tego upoważnia. Stosownie do postanowień wynikających z normy zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie stanowią przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie ze wskazanymi przepisami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 przewiduje możliwość finansowania przez gminy i powiaty zadań własnych z zakresu ochrony środowiska poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Zakres objęty przedmiotową uchwałą dotyczy zasad udzielania dotacji na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Blizanów, zawartych w Regulaminie stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały (§ 1). O dotację mogą ubiegać się podmioty, których nieruchomości:

- położone są poza terenami, na których istnieje bądź w najbliższym czasie planowana jest budowa sieci kanalizacji sanitarnej,
- zlokalizowane są w miejscach, w których podłączenie do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej jest technicznie bądź ekonomicznie nieuzasadnione (§ 2 ust. 1 załącznika nr 1).

W § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż w przypadku ubiegania się o dotację przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, udzielone dofinansowanie będzie stanowić pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym / rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013).

W związku z tym, zgodnie z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r., o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59 poz. 404, z późn. zm.) wynika, iż:

- projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy,
- projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Na wezwanie organu nadzoru, Wójt Gminy Blizanów pismem z dnia 07.11.2016 r. poinformował Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, iż zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i do ministra właściwego do spraw rolnictwa o zaopiniowanie Uchwały Nr XXII/162/2016 Rady Gminy Blizanów z dnia 19.10.2016 r. i po otrzymaniu opinii niezwłocznie ją Izbie przekazać. Oznacza to, że projekt powyższej uchwały nie został skierowany do zaopiniowania przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Kolegium podnosi, iż zgodnie z art. 403 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, 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.

Niewątpliwie, jak sama Rada to wskazała, dotacja dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz dla podmiotów prowadzących działalność w sektorze produkcji rolnej stanowi pomoc de minimis. Zasady udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis dla przedsiębiorców uregulowane zostały w przepisach prawnych m.in.: ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, rozporządzeniach Komisji Europejskiej, w tym rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE do pomocy de minimis oraz rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE do pomocy de minimis w sektorze rolnym.

Z przepisu z art. 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wynika, iż projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ust. 3), a projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ust. 3a).

W związku z powyższym, z uwagi na to, iż w § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada wskazała, że beneficjentem w otrzymaniu dotacji może być przedsiębiorca przekazany Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa winien być projekt uchwały, a nie podjęta przez Radę Gminy uchwała. Jak wynika z pisma wyjaśniającego Jednostki, przedmiotowy projekt uchwały nie został przedłożony Prezesowi UOKiK-u oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie stanowiskiem uchwała podjęta bez uprzedniego przekazania jej projektu do Prezesa UOKiK i do ministra właściwego do spraw rolnictwa, jak również bez uwzględnienia zgłoszonych przez nich zastrzeżeń jest nieważna w tym zakresie, w którym przewiduje udzielenie pomocy publicznej.

Z uwagi na to, iż Gmina Blizanów zaniechała zgłoszenia projektu uchwały Nr XXII/162/2016 do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie oraz do ministra właściwego do spraw rolnictwa, a zatem nie wypełniła wymogów wynikających z ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest zasadne.

W § 3 treści normatywnej uchwały zapisano, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Rozporządzenie Komisji nr 1407/2013 obowiązywać będzie do dnia 31 grudnia 2020 r. z możliwością stosowania jego przepisów w 6-miesięcznym okresie przejściowym od dnia jego wygaśnięcia. W związku z tym zaniechanie określenia przez Radę Gminy terminu obowiązywania uchwały powoduje, iż w tej części uchwała jest niezgodna z art. 8 w/w rozporządzenia Komisji.

Ponadto, w odniesieniu do regulacji poszczególnych przepisów uchwały Nr XXII/162/2016 Rady Gminy Blizanów Kolegium Izby zważyło, co następuje.

W postanowieniu § 3 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że *„dotacje mogą być udzielane na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z przeznaczeniem na zakup i montaż urządzeń oczyszczalni, jednakże nie więcej niż do wysokości 50% kosztów i nie więcej niż 3000 zł (słownie: trzy tysiące zł 00/100)”*.

Powyższy sposób ustalenia kwoty dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo w jakiej faktycznej wysokości przysługuje to dofinansowanie. Użyte sformułowanie *„do wysokości 50% kosztów”* nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Powyższe pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnień rady do jej ustalenia na organ wykonawczy. Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z zapisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że przewidziana w uchwale wysokość dotacji celowej na dofinansowanie realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków nie została precyzyjnie wskazana, co narusza w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22.02.2012 r. sygn. akt I SA/Sz 52/12).

W § 7 ust. 10 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, iż *„wzór umowy przyznania dotacji stanowi załącznik nr 2 do niniejszego regulaminu”*. Zakres regulacji w zakresie ustalenia elementów umowy zawieranej z beneficjentami nie znajduje umocowania w powołanych w podstawie prawnej uchwały

przepisach. Obowiązek zawarcia umowy wynika z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jej konieczne elementy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone 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:

- wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 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.

Ustawodawca nie przypisał radzie gminy kompetencji do kreowania treści umowy. To organ wykonawczy w oparciu o ww. przepis podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze jego treść. Zatem zakres regulacji § 7 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały stanowi ingerencję Rady w wyłączną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa również w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy, określając wzór umowy przekroczyła zakres swoich uprawnień i wkroczyła w sferę uprawnień wójta jako organu upoważnionego do zawierania umów z mocy prawa.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, iż zawarte we wzorze umowy postanowienia § 4 ust. 3 o treści: „zwrot dotacji następuje w kwocie stanowiącej wysokość dofinansowania powiększonej o odsetki ustawowe liczone od dnia wypłaty dotacji” nie są zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 251 ust. 5 i art. 252 ust. 1 w/w ustawy od dotacji zwracanych do budżetu naliczane są odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (a nie ustawowe). Ustawa o finansach publicznych reguluje również ustalenie momentu rozpoczęcia naliczania odsetek. Odsetki nalicza się od dnia przekazania dotacji z budżetu na rzecz beneficjenta tylko w przypadku dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (art. 252 ust. 6 pkt 1). W przypadku zwrotu dotacji po terminach określonych w art. 251 ust. 1 – 3 początkowym terminem naliczania odsetek jest dzień następujący po upływie terminów zwrotu (art. 251 ust. 5). Inaczej natomiast ustala się moment rozpoczęcia naliczania odsetek, kiedy obowiązek zwrotu dotyczy dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W takich przypadkach naliczanie odsetek rozpoczyna się po upływie 15 dni od dnia stwierdzenia pobrania dotacji nienależnej lub pobrania dotacji w nadmiernej wysokości (art. 252 ust. 6 pkt 2). Kolegium Izby wskazuje, że postanowienia umowy zawieranej z beneficjentami nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Kolegium zwraca również uwagę na postanowienia § 10 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, w którym nie podano daty rozliczenia dotacji.

Ponadto Kolegium wskazuje, że powołanie w podstawie prawnej przepisów art. 221 ust. 4 i 5 ustawy o finansach publicznych nie jest właściwe. Przepisy te odnoszą się do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, co nie jest tożsame z kręgiem podmiotów, które mogą otrzymywać dotacje w oparciu o uchwałę podjętą na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W myśl § 3 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w uchwale nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi).

Mając powyższe na uwadze stwierdzono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska