



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 7651

### UCHWAŁA NR 31/1445/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 października 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr 314/22 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Opatówek na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Opatówek, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 27 września 2022 r., Rada Miejska Gminy Opatówek powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 403 ust. 2-6 ustawy Prawo Ochrony Środowiska, określiła zasady udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Opatówek na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Opatówek.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 października 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska 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, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie przez gminy 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 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

Zgodnie natomiast z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa powyżej, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Z kolei z art. 403 ust. 6 wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę 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.

Rada Miejska Gminy Opatówek korzystając z dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła przedmiotową uchwałę. W załączniku do badanej uchwały został określony "Regulamin określający zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy Opatówek na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Opatówek" (zwany dalej: "Regulaminem").

Przedmiotowa uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie o czym świadczą zapisy § 9 ust. 13-15 Regulaminu. Z przedłożonych tut. Izbie w dniu 20 października 2022 r. dokumentów wynika, że projekt badanej uchwały Rady Miejskiej został zgłoszony do Prezesa UOKiK oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podmioty wniosły uwagi, które zostały uwzględnione w podjętej uchwale.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi określone w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.).

Określając zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, Rada Miejska w § 8 ust. 2 Regulaminu postanowiła, iż: *"Dotowany może uzyskać dofinansowanie wynoszące do 50% poniesionych kosztów kwalifikowanych budowy oczyszczalni, nie więcej jednak niż 3 000,00 zł (trzy tysiące złotych)."*

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska działając na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska. Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3664/15, zachowującym aktualność w obecnym stanie prawnym, stwierdził, iż: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej (...) powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent wydatków), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać.”

Brak ustalenia w Regulaminie, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z kolei w § 9 ust. 12 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że *"W uzasadnionych przypadkach rozpatrzenie wniosku może być uzależnione od złożenia przez Dotowanego w określonym przez Burmistrza terminie, dodatkowych informacji lub dokumentów."*

Kolegium Izby wskazuje, że wyrażenie *"w określonym przez Burmistrza terminie, dodatkowych informacji lub dokumentów"* pozostawia swobodę w decydowaniu zarówno o dodatkowych informacjach i dokumentach, jak i o terminie ich składania. Powyższe stanowi scedowanie na organ wykonawczy

kompetencji przynależnych wyłącznie organowi stanowiącemu, co w istotny sposób narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Dalej w § 13 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska postanowiła: *"Wzory dokumentów dla niniejszych zasad określa Burmistrz Gminy Opatówek odrębnym zarządzeniem."*

Mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, obowiązek określenia wzorów dokumentów jakie, będą składały podmioty uprawnione do ubiegania się o dotację z budżetu Gminy należy do kompetencji organu stanowiącego. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji. 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 dokumentów), a także organ, do którego wnioski powinny być skierowane, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

Kolegium Izby zwraca również uwagę na postanowienie § 12 Regulaminu o treści: *"Udzielona dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami określonymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), w przypadku braku eksploatacji oczyszczalni ścieków lub eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji, opracowanych przez producenta (dostawcę) urządzeń."*

Kolegium podkreśla, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie o finansach publicznych w art. 251 odnoszących się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienie przywołanego wyżej § 12 Regulaminu zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy. Kolegium wskazuje, iż kwestie dotyczące braku eksploatacji oczyszczalni ścieków lub eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji, opracowanych przez producenta (dostawcę) urządzeń mogłyby być zawarte w umowie zawieranej przez wójta gminy z beneficjentem dotacji.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż § 11 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska wskazała, iż *"Dotowany składa do Urzędu Miejskiego Gminy Opatówek oryginały faktur lub rachunków, potwierdzające poniesione wydatki kwalifikowane"*. Regulacja ta wykracza poza dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podkreślenia również wymaga, że faktury, rachunki i inne dokumenty księgowo, związane z realizacją określonych robót powinny być opisywane i przechowywane przez podmiot, na rzecz którego zostały wystawione, przy poszanowaniu obowiązujących dany podmiot regulacji w tym zakresie (np. przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn. zm.). Zgodnie natomiast z art. 29 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, z późn. zm.) organ administracji nie może żądać ani uzależniać swojego rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, chyba że obowiązek taki ściśle wynika z przepisów prawa.

Kolegium Izby wskazuje, że postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu na podstawie ustaw. Regulacje zawarte w postanowieniach Regulaminu, jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego, pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr 314/22 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 26 kwietnia 2022 r. w całości.

Ponadto odnosząc się do postanowienia § 2 ust. 1 Regulaminu Kolegium Izby wskazuje, iż jakkolwiek Rada Miejska wskazując na uprawnionych do otrzymania dotacji posłużyła się sformułowaniem w szczególności, to przepis ten może budzić wątpliwości interpretacyjne, co do zakresu jego zastosowania. Ustawodawca bowiem w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska określając krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji przy użyciu wyrażenia "w szczególności" wymienia poza podmiotami wskazanymi przez Radą Miejską również jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Kolegium Izby stwierdza również, że w postanowieniu § 9 ust. 14 Regulaminu określając dokumenty, jakie podmiot ubiegający się o pomoc de minimis zobowiązany jest dołączyć do wniosku o udzielenie pomocy, pominięto informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. poz. 121, Nr 810)", podczas gdy z postanowień § 9 ust. 13 oraz ust. 14 pkt 1 Regulaminu wynika, że uchwała przewiduje również udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie.

Kolegium Izby przypomina, że przepisy art. 90 ustawy o samorządzie gminnym nakładają na wójta (burmistrza, prezydenta) obowiązek przekazania regionalnej izbie obrachunkowej uchwał rady gminy i zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta), objętych zakresem nadzoru izby, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (wydania). Art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przedstawia w jakiego rodzaju sprawach podjęte uchwały i wydane zarządzenia organów gminy podlegają działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Analiza tego przepisu pozwala stwierdzić, że do uchwał objętych nadzorem izb należą uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Miejska Gminy Opatówek badaną uchwałą podjęła w dniu 26 kwietnia 2022 r. Uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (tj. organowi nadzoru) w dniu 27 września 2022r., czyli ze znacznym uchybieniem ustawowo określonego terminu.

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

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