



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 3105

### UCHWAŁA NR 7/319/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 marca 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr LXII.430.2024 Rady Miejskiej Gminy Osieczna z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie Regulaminu przyznawania dotacji ze środków budżetu Gminy Osieczna na realizację przydomowych oczyszczalni ścieków, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w podjętej uchwale

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 23 lutego 2024 r. Rada Miejska Gminy Osieczna, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła Regulamin przyznawania dotacji ze środków budżetu Gminy Osieczna na realizację przydomowych oczyszczalni ścieków.

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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 13 marca 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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 2024 r. poz. 54) 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. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 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 (Dz. U z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,

d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Z kolei z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Z postanowień badanej uchwały wynika, że Rada Miejska przewidziała udzielanie pomocy de minimis. Z uzasadnienia do uchwały wynika, że projekt uchwały został przesłany do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zastrzeżenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawarte w piśmie nr DMP-5.530.53.2024 z dnia 5 lutego 2024 r. oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarte w piśmie nr DBD.pp.0220.203.2024 z dnia 2 lutego 2024 r. w całości zostały uwzględnione w podjętej uchwale.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Postanowieniem § 4 badanej uchwały Rada Miejska Gminy Osieczna zadecydowała, że:

*1. Dotację mogą uzyskać podmioty, które zrealizują przedsięwzięcie do 15 listopada roku budżetowego w którym został złożony wniosek o dofinansowanie tego przedsięwzięcia.*

*2. Warunkiem koniecznym ubiegania się o dotację do przydomowej oczyszczalni ścieków jest złożenie w siedzibie Urzędu Gminy Osieczna wniosku (stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały). Formularz wniosku dostępny jest w Urzędzie Gminy Osieczna oraz na stronie internetowej [www.osieczna.pl](http://www.osieczna.pl).*

*3. Zainteresowany składa wniosek, o którym mowa w ust. 2, dołączając m.in. (pkt. 11) dokumenty świadczące o poniesionych kosztach dotyczących wybudowanej przydomowej oczyszczalni ścieków (faktury, rachunki), wraz z potwierdzeniem dokonania zapłaty.*

*4. Wniosek o przyznanie dotacji należy złożyć w trakcie trwania roku budżetowego w terminie od 1 stycznia do 15 listopada każdego roku.*

Kolegium wskazuje, iż uregulowania wprowadzone badaną uchwałą przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed złożeniem wniosku, a tym samym przed podpisaniem umowy, o której mowa w § 5 i 7 uchwały, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 ust. 1 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały (art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska).

Obowiązek zawarcia umowy wynika zarówno z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska jak i art. 250 ustawy o finansach publicznych. Konieczne elementy zawieranej umowy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika, że umowa jest zawierana przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i winna określać 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 dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Natomiast jak wynika z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei art. 127

ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy o finansach publicznych stanowi, iż dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Z istoty dotacji celowej wynika, iż może ona być wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego - wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. Wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują natomiast możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, przed zawarciem umowy. W ślad za unormowaniami wyżej wymienionych przepisów uznać należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać, przed podpisaniem umowy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie dotacji następuje poprzez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Zatem skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15), gdzie Sąd stwierdził, że „ustawodawca (...) nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy ufp i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy p.o.ś., zdaniem NSA nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać należy zatem, że 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). Tym samym, dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy ufp. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ufp, 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 wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy”.

Kolegium wskazuje, że z istoty dotacji celowej wynika, iż może ona być wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego - wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. Postanowienia § 4 ust. 3 pkt 11 wskazują jednoznacznie, że dofinansowanie realizacji zadania przekazywane będzie w formie zwrotu udokumentowanych kosztów poniesionych przed złożeniem wniosku i zawarciem umowy (do wniosku należy załączyć dokumenty świadczące o poniesionych kosztach dotyczących wybudowanej przydomowej oczyszczalni ścieków (faktury, rachunki), wraz z potwierdzeniem dokonania zapłaty).

Kolegium Izby stwierdza także, że poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wykraczają również regulacje § 2 ust. 18 pkt 3 uchwały, w którym Rada Miejska Gminy Osieczna postanowiła o określeniu wzoru pełnomocnictwa, który stanowi załącznik nr 3 do badanej uchwały.

Odnosząc się do tych regulacji Kolegium Izby wskazuje, że z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Zasady udzielenia dotacji to - zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych reguły prawne, podstawy i normy postępowania o charakterze ogólnym wynikające z przepisów prawa, określające "kto", "komu", "na co" i w jakiej wysokości mogą być udzielane dotacje. WSA w Krakowie stwierdził, że "zasady to ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, na jakie zadania może być udzielona dotacja oraz do jakiej

wysokości. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku, a także forma załatwienia wniosku" (wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. I Sa/Kr 1673/10; publ. baza orzeczeń sądów administracyjnych).

Tryb udzielania dotacji - to zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych między innymi wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację, a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji (Wyrok WSA w Kielcach z 10 marca 2010 r., II SA/Ke 30/09, publikacja: LEX nr 509683).

Zatem w ocenie Kolegium Izby z dyspozycji ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do określania w uchwale w ramach zasad udzielania dotacji lub trybu ich udzielania wzoru pełnomocnictwa.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu są zobowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Analiza badanej uchwały wykazała także, że Rada postanowieniem § 4 określiła warunki dla Beneficjenta dotacji, które ze względu na terminy określone w tej uchwale będą niewykonalne, bowiem zgodnie z § 4 ust. 1 dotację mogą uzyskać podmioty, które zrealizują przedsięwzięcie do 15 listopada roku budżetowego, w którym został złożony wniosek natomiast z ust. 4 wynika, że wniosek o przyznanie dotacji należy złożyć w trakcie trwania roku budżetowego w terminie od 1 stycznia do 15 listopada każdego roku. Z postanowień uchwały wynika, że dotacja będzie wypłacana w postaci refundacji poniesionych wydatków (vide § 2 ust. 5 oraz § 9 i 10 uchwały). Zatem Beneficjent, któremu na mocy § 4 ust. 4 uchwały przysługuje prawo do złożenia wniosku w dniu 15 listopada danego roku, nie będzie mógł spełnić wymogu realizacji przedsięwzięcia w tym samym terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego, także m.in. ze względu na procedurę postępowania z wnioskiem i jego rozpatrzeniem określoną w kolejnych postanowieniach uchwały (vide § 4 ust. 7 i 8 oraz § 5 uchwały).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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.