



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 czerwca 2025 r.

Poz. 4687

UCHWAŁA NR 10.651.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 maja 2025 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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr IX/63/25 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie regulaminu przyznawania dotacji celowej na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 kwietnia 2025 r., Rada Gminy w Czajkowie, powołując się na art. 403 ust. 2-6 w związku z art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła regulamin przyznawania dotacji celowej na dofinansowanie 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 ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 21 maja 2025 r.

Rozpatrując sprawę 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, 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, o którym mowa we wskazanym wyżej art. 403 ust. 2 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 udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawierają przepisy art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 stycznia 2025 r., nadanym mu przez art. 1 pkt 14 lit. a ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1940), rada gminy 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 ust. 5a art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, który został dodany do art. 403 na podstawie art. 1 pkt 14 lit. b ww. ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, rada gminy 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.

Z kolei z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo z jednostką, o których mowa w ust. 4. W przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia w dniu 29 kwietnia 2025 r. Rada Gminy w Czajkowie podjęła badaną uchwałę.

Regulamin przyznawania dotacji celowej na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków (dalej: "Regulamin") stanowi załącznik do uchwały.

W § 2 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy stanowi, że *„Dofinansowanie nie może być przyznane w przypadku wykorzystywania nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu unijnego prawa konkurencji”*.

Analiza badanej uchwały wykazała, że:

W § 2 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż *„Dotacja celowa na dofinansowanie może być przyznana po spełnieniu wymogów określonych w ust. 1 i 2 oraz zamontowaniu w latach 2025 - 2026 przydomowej oczyszczalni ścieków, która zapewnia osiągnięcie redukcji zanieczyszczeń, przewidzianą przepisami prawa wodnego i przepisami wykonawczymi.”*

W § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu wskazano, że: *„Do wniosku o dotację na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków należy dołączyć”* między innymi:

„3) Dokumenty finansowe (rachunki, faktury VAT – oryginały i kopie), świadczące o zakupie instalacji. Uwaga: w przypadku gdy na fakturze kwota wymieniona do zapłaty obejmuje oprócz zakupu instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków również materiały i (lub) usługi niepodlegające dofinansowaniu winny one być rozbite na osobnych pozycjach.”

Z kolei w § 5 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że: *„Po sprawdzeniu poprawności wniosku według kryteriów niniejszego regulaminu oraz przeprowadzeniu wizji lokalnej na okoliczność zainstalowania oczyszczalni, zostanie podpisana umowa w sprawie przyznania dotacji”*.

W załączniku Nr 1 do Regulaminu stanowiącym wzór wniosku *„o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie przydomowej oczyszczalni ścieków”* w części dotyczącej załączników do wniosku w pkt 1 wskazano także na konieczność dołączenia do wniosku rachunku (faktury VAT).

Kolegium Izby wskazuje, że cytowane wyżej postanowienia badanej uchwały świadczą jednoznacznie o tym, że udzielanie dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków opiera się wyłącznie na refundacji wydatków poniesionych przed złożeniem wniosku o udzielenie tej dotacji i podpisaniem umowy.

Zgodnie z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacja to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

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. 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 z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15), w którym NSA wskazał, że *„ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażne odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy”*.

Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po złożeniu wniosku i zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone.

Zamieszczone w § 4 ust. 1 pkt 3 oraz § 5 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do badanej uchwały oraz w załączniku Nr 1 do Regulaminu stanowiącym wzór wniosku „o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie przydomowej oczyszczalni ścieków” w części dotyczącej załączników do wniosku w pkt 1 postanowienia wykraczają poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych i stanowią istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały.

Analiza treści uchwały wykazała także poniższe nieprawidłowości.

W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: *Pisemny wniosek o dotację celową na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków wraz z wymaganymi załącznikami należy składać w Urzędzie Gminy Czajków, w Biurze Podawczym, Czajków 39, 63-524 Czajków, w godzinach urzędowania.* Wzór wniosku ustalono w załączniku Nr 1 do Regulaminu. Analiza postanowień badanej uchwały wykazała, że Rada nie określiła terminu składania ww. wniosku, jednakże w § 6 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że *„Rozliczenia dotacji ze środków budżetu gminy winno nastąpić w terminie do 30 dni od odbioru końcowego inwestycji i nie później niż do dnia 10 grudnia roku, w którym przyznano dotację.”*

W ocenie Kolegium Izby, treść cytowanego zapisu może budzić wątpliwości interpretacyjne co do terminu składanych wniosków.

Mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, określenie przypadków przedłużenia terminu złożenia

wniosku 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. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że poprzez tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji należy rozumieć procedury związane z udzieleniem dotacji, sposób przekazania środków. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. akt U 2/00) stwierdził, że termin "tryb" w języku polskim rozumiany jest m.in. jako "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób, system".

Kolegium Izby wskazuje, że w przypadku, gdy Rada nie określi terminu złożenia wniosku o dotację, wnioskodawcy mogą składać wnioski o dotację w dowolnym czasie przez cały rok budżetowy. Brak określenia terminu składania wniosków o dotację pozostawiałyby jednakże w sprzeczności z postanowieniem zawartym w § 6 ust. 1 Regulaminu w znaczeniu odnoszącym się do terminu rozliczenia dotacji, bowiem wnioskodawca mający możliwość złożenia wniosku w dowolnym czasie przez cały rok budżetowy jest zobowiązany jednocześnie do rozliczenia otrzymanej dotacji w wyznaczonym przez Radę terminie, określonym w § 5 ust. 2 Regulaminu.

Kolegium Izby wskazuje, że w orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ jednostki samorządu terytorialnego stanowiąc akt prawa miejscowego winien zredagować jego postanowienia w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 6 ust. 2 pkt a Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że cyt. *„Rozliczenie dotacji następuje poprzez złożenie dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów oraz stwierdzających zakończenie inwestycji, tj.:*

a)oryginałów faktur i rachunków;”.

Z zacytowanych postanowień uchwały wynika, że w rozliczeniu dotacji beneficjent przedkłada oryginały dokumentów (faktury, rachunki) potwierdzających poniesione koszty. W uchwale brak jest postanowień wskazujących na to, iż przedkładane oryginały są tylko do wglądu bądź będą zwracane po rozliczeniu dotacji. W ocenie Kolegium regulacja ta wykracza poza dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Poza tym oryginały faktur wystawione na beneficjenta są dowodami zakupu, na podstawie których może dochodzić roszczeń z tytułu gwarancji.

Ponadto w § 2 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy postanowiła: *„Dotacja może zostać udzielana podmiotom i jednostkom o których mowa w art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska.”*

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska nie zawiera punktów 1 i 2.

W myśl art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu: organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), w którym sąd 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...)”.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

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.