

Uchwała Nr 152/g289/D/21
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 29 października 2021 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 30 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.), art. 126, art. 127 ust. 1, art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), § 115 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXXII/389/2021 Rady Gminy Wejherowo z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zasad, trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy Wejherowo na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 1 października 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXXII/389/2021 Rady Gminy Wejherowo z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zasad, trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy Wejherowo na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, zaś w dniu 29 października 2021 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą Rada Gminy Wejherowo przyjęła „Regulamin przyznawania dotacji celowych z budżetu Gminy Wejherowo na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska - usunięcie wyrobów zawierających azbest”, stanowiący Załącznik Nr 1 do uchwały, „Regulamin przyznawania dotacji celowych z budżetu Gminy Wejherowo na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska - przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej”, stanowiący Załącznik Nr 2 do uchwały oraz „Regulamin przyznawania dotacji celowych z budżetu Gminy Wejherowo na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska - wymiana źródła ciepła”, stanowiący Załącznik Nr 3 do uchwały.

Podejmując badaną uchwałą Rada Gminy powołała się w podstawie prawnej, między innymi, na przepisy art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badając przedmiotową uchwałą Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 4 ust. 1 wyżej wymienionego Regulaminu zawartego w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

"W celu uzyskania dotacji należy przedłożyć w Urzędzie Gminy Wejherowo następujące dokumenty:

- 1) wniosek o udzielenie dofinansowania określający planowane przedsięwzięcie;*
- 2) dokument potwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością;*
- 3) w przypadku budynków stanowiących współwłasność – pisemną zgodę wszystkich współwłaścicieli, a w przypadku wspólnot mieszkaniowych – uchwałę wspólnoty mieszkaniowej w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przedsięwzięcia, w przypadku innych podmiotów – właściwej reprezentacji;*
- 4) szacunkowy koszt realizacji przedsięwzięcia;*
- 5) informację o wyrobach zawierających azbest i miejscu ich wykorzystywania, sporządzoną według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania wyrobów zawierających azbest oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których były lub są wykorzystywane wyroby zawierające azbest (Dz. U. z 2011 r. Nr 8 poz. 31);*
- 6) kopię umowy na wykonanie prac związanych z unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest, zawartej z podmiotem, który, zgodnie z decyzją Starosty Wejherowskiego, jest uprawniony do usuwania wyrobów zawierających azbest;***
- 7) kopię potwierdzenia dokonania zgłoszenia w Starostwie Powiatowym w Wejherowie, zamiaru usunięcia wyrobów zawierających azbest z budynku, na 30 dni przed planowanym rozpoczęciem robót lub kopię ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w przypadku rozbiórki budynku lub zmiany wyglądu obiektu."*

Kolegium tut. Izby ponadto wskazuje, że w § 4 ust. 1 powyższego Regulaminu zawartego w Załączniku Nr 2 Rada Gminy zawarła następujący zapis:

" W celu uzyskania dotacji należy przedłożyć w Urzędzie Gminy Wejherowo następujące dokumenty:

- 1) wniosek o udzielenie dofinansowania określający planowane przedsięwzięcie;*
- 2) dokument potwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością (w przypadku budynków stanowiących współwłasność – pisemną zgodę wszystkich współwłaścicieli, a w przypadku wspólnot mieszkaniowych – uchwałę wspólnoty mieszkaniowej w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przedsięwzięcia, w przypadku innych podmiotów - właściwej reprezentacji);*
- 3) mapę powykonawczą zarejestrowaną w państwowym zasobie geodezyjno-kartograficznym lub szkic pomiaru powykonawczego ze wskazanymi długościami odcinków przyłącza i instalacji zewnętrznej sporządzony przez uprawnionego geodetę;*
- 4) oświadczenie dotyczące odbioru technicznego przyłącza przez zarządcę sieci kanalizacyjnej;***
- 5) w przypadku przyłączy związanych z zakupem i montażem pompy/pompowni przydomowej, należy dołączyć dodatkowo fakturę zakupu urządzenia;***
- 6) w przypadku przyłączy związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej, należy dołączyć dodatkowo egzemplarz projektu uzgodnionego z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym;***
- 7) w przypadku przyłączy związanych z wciną do istniejącej sieci należy dodatkowo przedłożyć dokument poświadczający jej wykonanie np. oświadczenie wykonawcy wciniki, dokument od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.***

Natomiast w § 2 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu stanowiącego Załącznik Nr 3 do badanej uchwały Rada Gminy Wejherowo postanowiła, że:

"2. O dofinansowanie, z zastrzeżeniem poniższego ustępu, będzie można się ubiegać w ciągu 12 miesięcy licząc od dnia wystawienia imiennej faktury na zakup lub zakup i montaż źródła ciepła, o którym mowa w §1 ust 1, spełniającego również wymagania „ekoprojektu”, z zastrzeżeniem ust. 3 i 6 niniejszego paragrafu.

3. Dla inwestycji zrealizowanych w okresie od 01.01.2021 r. do 31.12.2021 r. termin ubiegania się o dofinansowanie upływa w dniu 30.06.2022 r."

Z kolei w § 4 ust. 1 ww. załącznika do uchwały Rady Gminy postanowiła, że:

" W celu uzyskania dotacji należy przedłożyć w Urzędzie Gminy Wejherowo następujące dokumenty:

- 1) wniosek o udzielenie dofinansowania określający planowane przedsięwzięcie;
- 2) dokument potwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością (w przypadku budynków stanowiących współwłasność – pisemną zgodę wszystkich współwłaścicieli, a w przypadku wspólnot mieszkaniowych – uchwałę wspólnoty mieszkaniowej w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przedsięwzięcia, w przypadku innych podmiotów - właściwej reprezentacji);
- 3) oświadczenie o posiadanym źródle ciepła, w tym jego klasie, mocy i średnim rocznym zużyciu paliwa;
- 4) **imienną fakturę na zakup lub zakup i montaż źródła ciepła spełniającego wymagania niniejszej uchwały."**

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku powyżej przytoczone postanowienia zawarte w załącznikach do badanej uchwały naruszają obowiązujące przepisy prawa z przyczyn, o których mowa poniżej.

Jak bowiem wynika z powyższych postanowień badanej uchwały, jej założenia polegają na dofinansowaniu zadań już zakończonych i zrealizowanych, w ściśle określonym czasie, tj. od 01.01.2021 r. do 31.12.2021 r., podczas gdy termin ubiegania się o dofinansowanie upływa w dniu 30.06.2022 r. Jednocześnie Kolegium tut. Izby zauważa, że wymóg przedłożenia przy ubieganiu się o dotację kopii umowy na wykonanie prac związanych z unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest, oświadczeń dotyczących odbioru technicznego przyłącza, faktur zakupu urządzeń lub innych dokumentów potwierdza, że zadania, o dofinansowanie których ubiegają się beneficjenci, zostały już zrealizowane.

Tymczasem warunkiem koniecznym do udzielenia dotacji na zadania dotyczące ochrony środowiska jest podjęcie przez organ stanowiący uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, określającej zasady udzielania tej dotacji, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Przy czym ustalając zasady udzielania dotacji organ stanowiący powinien określić wszystkie te normy, które dotyczą celu i kryteriów udzielanej dotacji, warunków, które należy spełnić, aby ubiegać się o dotację, kategorię podmiotów, które będą mogły otrzymywać dotację oraz jej wysokość. Z kolei tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Przed przystąpieniem do składania wniosków przez podmioty ubiegające się o dotację organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien określić m. in. tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji. Regulując tryb postępowania organ stanowiący zobowiązany jest określić wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Organ powinien więc wskazać, np.: jaka ma być forma wniosku o udzielenie dotacji, jego niezbędne elementy oraz termin składania wniosku, w tym termin jego rozpatrzenia. Dopiero po uregulowaniu zasad i trybu postępowania można przystąpić do realizacji określonego zadania. Nie można zatem

warunkować udzielenia dotacji od uprzedniego wykonania zadania, bowiem dopiero złożenie wniosku i podpisanie umowy daje podstawy do rozpoczęcia realizacji zadania.

W kontekście powyższego, zdaniem Kolegium tut. Izby, przyjęcie w badanej uchwale założenia udzielania dotacji na zadania już zakończone i zrealizowane jest nieprawidłowe i narusza poniżej wymienione regulacje prawne.

W ocenie Kolegium tut. Izby wykluczone jest zatem refundowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Dopiero bowiem po wejściu w życie tego rodzaju aktu prawa miejscowego oraz po złożeniu stosownego wniosku i zawarciu umowy regulującej prawa i obowiązki stron można rozpocząć realizację zadania.

Zatem, zdaniem Kolegium tut. Izby, uregulowania wprowadzone badaną uchwałą zarówno w zakresie, w jakim przewidują dofinansowanie zadania poprzez zwrot poniesionych kosztów, jak i w zakresie określenia terminu złożenia wniosku po zrealizowaniu zadania, w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4 - 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, a także przepis art. 126 i art. 127 ust. 1, art. 250 oraz art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 4 - 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wskazanych w tym przepisie podmiotów. 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 rada gminy w drodze uchwały, zaś udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę.

Jak wynika z kolei z definicji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji ww. art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych z umowy w sprawie udzielenia dotacji ma wynikać 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.

W ocenie tut. Kolegium wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska przed uregulowaniem zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej, a tym samym przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji przez beneficjenta dotacji zadania publicznego, jako zadania przyszłego. Okoliczność taka wyklucza

refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy dopuszcza się możliwość realizacji przez beneficjenta dotacji zadania publicznego.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: *Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.* 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. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta środków dotacji przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych), co, w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska, przewiduje również art. 403 ust. 6 tej ustawy. Tym samym uznać należy, 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. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można natomiast mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) ustawodawca, jak zasadnie przyjął skarżący kasacyjnie organ nadzoru, nie dopuszcza możliwości *dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej.* Aktualne przepisy FinPubU i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy PrOchrŚrod, 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 zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy FinPubU.

Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w FinPubU, 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. Trafnie podnosi skarżący

kasacyjnie organ nadzoru, że dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy.

Rację ma organ nadzoru również kiedy wskazuje, że w praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji. (...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 FinPubU jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy."

Z wyżej wskazanych przyczyn, w ocenie Kolegium tut. Izby, Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny wymienione wyżej przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o finansach publicznych, co skutkowało koniecznością podjęcia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku ustaliło, że Rada Gminy Wejherowo w § 8 Regulaminu stanowiącym Załącznik Nr 1 do badanej uchwały postanowiła, że: *"Dofinansowania udziela się po zawarciu umowy, która określi zasady przeprowadzenia przedsięwzięcia, termin realizacji, sposób odbioru prac oraz przekazania i rozliczenia dofinansowania."*

Ponadto w Załączniku Nr 3 do badanej uchwały w § 6 ust. 1 Rada Gminy Wejherowo postanowiła, że:

"Dotacje przyznawane będą do czasu wyczerpania puli środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy na dany rok budżetowy, według kolejności wpływu prawidłowo wypełnionych wniosków. Złożenie wniosku nie jest jednoznaczne z udzieleniem dotacji. Szczegóły dotyczące warunków przyznawania dotacji i sposobów jej rozliczania określać będzie umowa o udzielenie dotacji, której wzór został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej wraz z formularzami wniosków i zasadami przyznawania dotacji w uchwale."

Zdaniem Kolegium tut. Izby wyżej zacytowane postanowienia załącznika do uchwały naruszają także art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie ze wskazanym przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 wskazanego wyżej art. 403 ustawy - Prawo ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, jak wskazano wyżej, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Z treści cytowanego przepisu wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Zatem przepis ten wskazuje na obowiązek uregulowania w tego rodzaju uchwale zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania.

Tymczasem w § 8 ust. 1 Załącznika Nr 1 oraz w § 6 ust. 1 Załącznika Nr 3 do badanej uchwały Rada Gminy zawarła postanowienie, że kwestie dotyczące rozliczenia dotacji będą uregulowane na podstawie umowy o udzielenie dotacji. Zatem Rada Gminy nie zrealizowała

obowiązku ustawowego i nie uregulowała sposobu rozliczenia dotacji celowej z budżetu w uchwale podejmowanej na mocy regulacji prawnych wynikających z ustawy - Prawo ochrony środowiska, co przesądza o wadliwości badanej uchwały.

Nadto Kolegium tut. Izby stwierdziło również, że w § 8 ust. 1 Załącznika Nr 1 oraz w § 6 ust. 1 Załącznika Nr 3 do badanej uchwały Rada Gminy zawarła zapisy dotyczące umowy i określiła elementy, które winny być m.in. zawarte w umowie o udzielenie dotacji.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie elementów umowy o udzielenie dotacji celowej należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Ustalenie zatem w przedmiotowej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określone w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do wójta gminy należy określanie sposobu wykonywania uchwał rady, które jest realizowane w tym przypadku m.in. poprzez zawarcie umowy z beneficjentem dotacji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że obligatoryjne elementy umowy dotyczącej dotacji celowej zostały wymienione w art. 250 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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.

Z uwagi na powyższe nie ma, zdaniem Kolegium tut. Izby, potrzeby odrębnego regulowania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kwestii, które zostały już unormowane w ustawie.

Dodatkowo Rada Gminy w § 10 ust. 6 Regulaminu stanowiącego Załącznik Nr 1 oraz w § 9 ust. 4 Regulaminu stanowiącego Załącznik Nr 2 i Załącznik Nr 3 do badanej uchwały postanowiła, że: *"Ostateczny termin rozliczenia przedsięwzięcia, rozumiany jako jej zrealizowanie i złożenie dokumentów rozliczeniowych, o którym mowa w ust. 2, zostanie wskazany w umowie o udzielenie dotacji, jednak nie później niż do dnia 1 grudnia roku, w którym dotacja została przyznana."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby wskazanie w treści uchwały terminu rozliczenia przedsięwzięcia stanowi naruszenie art. 250 ww. ustawy, zgodnie z którym termin rozliczenia dotacji powinien zostać określony w umowie. Zatem Rada Gminy wskazując termin rozliczenia dotacji naruszyła kompetencje organu wykonawczego.

Ponadto Rada Gminy w § 11 Regulaminu stanowiącym Załącznik Nr 1 oraz w § 10 Regulaminu stanowiącym Załącznik Nr 2 i Załącznik Nr 3 do badanej uchwały postanowiła, że: *"Interpretacja zapisów niniejszego regulaminu należy do Wójta Gminy Wejherowo."*

Regulacje prawne wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska ani innych aktów prawa nie dają możliwości radzie gminy do zamieszczania w treści uchwały powyższych postanowień. Z przepisów ww. ustawy wynika jedynie kompetencja organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji celowej obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium Izby dodatkowo wskazuje, że przy konstrukcji uchwał stanowiących prawo miejscowe organ stanowiący powinien trzymać się ściśle wytycznych zawartych w podstawie prawnej do ich podjęcia, przy jednoczesnym dochowaniu zasad jasności i precyzyjności treści norm stanowiącego prawa.

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku ustaliło, że Rada Gminy Wejherowo w § 7 ust. 1 Regulaminu stanowiącego Załącznik Nr 2 do badanej uchwały postanowiła, że:

" Wysokość dofinansowania stanowi sumę poniższych kwot:

- 1) ryczałtowej stawki 300,00 zł (słownie: trzysta złotych) na pokrycie części wydatków związanych z formalną obsługą inwestycji (w tym mapy, dokumentacja projektowa);*
- 2) stawki 25,00 zł (słownie: dwadzieścia pięć złotych) za metr bieżący przewodu kanalizacyjnego, na pokrycie części kosztów materiału i prac ziemnych;*
- 3) w przypadku przyłącza wymagającego budowy studzienki(-ek) posesyjnej(-ych) dofinansowanie może zostać podwyższone o kwotę 450,00 zł za każdą studzienkę (słownie: czterysta pięćdziesiąt złotych 00/100);*
- 4) w przypadku przyłącza wymagającego zastosowania pompy dofinansowanie może zostać podwyższone o kwotę stanowiącą do 50% kosztów jej zakupu, nie więcej jednak niż 3000,00 zł (słownie: trzy tysiące złotych 00/100);*
- 5) w przypadku przyłącza wymagającego sporządzenia dokumentacji projektowej dofinansowanie może zostać podwyższone o kwotę 500,00 zł (słownie: pięćset złotych 00/100);*
- 6) w przypadku przyłącza wymagającego prac polegających na wcinie do sieci istniejącej, dofinansowanie może zostać podwyższone o kwotę 500,00 zł (słownie: pięćset złotych 00/100)."*

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie w ww. załączniku do uchwały, że wysokość przyznanego dofinansowania *"może zostać podwyższona o kwotę"* czy też *"może zostać podwyższona o kwotę stanowiącą do 50% kosztów jej zakupu, nie więcej jednak niż 3000,00 zł"* nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej, gdyż wskazuje nieprecyzyjną wysokość dofinansowania. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać, bowiem ustalenia organu stanowiącego są nieprecyzyjne. Tymczasem zapisy uchwały stanowiącej prawo miejscowe powinny w sposób jednoznaczny i precyzyjny określać wysokość dofinansowania, jakie uzyska beneficjent przed złożeniem stosownego wniosku o dotację celową i tym samym nie wprowadzać trudności w jej wyliczeniu.

Zdaniem Kolegium tut. Izby, w oparciu o treść przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Gminy Wejherowo winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z 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 zatem sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 52/12 (opubl. W CBOSA), stwierdzając, że: „Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: „wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50% udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż...”, które to zapisy – jak wskazuje praktyka – są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...)”.

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium tut. Izby nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Zatem postanowienia zawarte w załącznikach do badanej uchwał dopuszczające udzielenie dotacji na zadania już zrealizowane, jak również brak uregulowań dotyczących rozliczenia dotacji oraz uregulowanie i wskazanie elementów umowy, a także nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowią istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 - 6 ustawy - Prawo

ochrony środowiska, przywołanych przepisów ustawy o finansach publicznych oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, powodujące konieczność orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku