



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 kwietnia 2024 r.

Poz. 2154

### UCHWAŁA NR 7/83/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU

z dnia 12 kwietnia 2024 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Renczyński  
Członkowie: Beata Chmielewska  
Paweł Gałko  
Agnieszka Gerasimiuk  
Małgorzata Rutkowska  
Małgorzata Sokół-Kreczko  
Marcin Tyniewicki

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), **po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr LXIII/680/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad, trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej osobom fizycznym ze środków budżetu gminy Suwałki na dofinansowanie kosztów budowy studni głębinowych przy budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Suwałki,**

**postanawia:**

- **uznać, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 54) oraz § 6 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik 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) poprzez nienależyte wypełnienie upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego,**
- **w związku z powyższym stwierdzić nieważność powołanej uchwały.**

#### UZASADNIENIE

W dniu 27 marca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (RIO) wpłynęła uchwała Nr LXIII/680/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad, trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej osobom fizycznym ze środków budżetu Gminy Suwałki na dofinansowanie kosztów budowy studni głębinowych przy budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Suwałki. Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych tut. Izba Obrachunkowa wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej uchwały, zawiadamiając Radę Gminy pismem z dnia 4 kwietnia 2024 r. o terminie posiedzenia Kolegium RIO

wyznaczonym na dzień 12 kwietnia 2024 r. W piśmie tym wskazano na postanowienia uchwały budzące wątpliwości prawne w świetle przepisów stanowiących podstawę jej podjęcia. Między innymi przywołano przepis § 15 ust. 4 załącznika do uchwały ustanawiający przesłankę zwrotu dotacji, który wzbudził wątpliwości w świetle regulacji art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

Na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (dalej: „Kolegium Izby”) stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Suwałki, powołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 403 ust. 2, 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 54), a także art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określiła zasady, tryb udzielania oraz sposób rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Suwałki na dofinansowanie osobom fizycznym kosztów budowy studni głębinowych przy budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Suwałki. Postanowienia te zostały zawarte w załączniku do uchwały (dalej: „załącznik”).

Odnosnie do przywołanej podstawy prawnej podjęcia nadzorowanej uchwały Kolegium Izby wskazuje, że wynika ona bezpośrednio z przepisu art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, stanowiącego 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 rada gminy w drodze uchwały. Przywołanie w podstawie prawnej uchwały również art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (zawierającego ogólne upoważnienie do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania) było nieprawidłowe i doprowadziło w ocenie Kolegium Izby do przekroczenia przez organ stanowiący gminy kompetencji do ustanowienia aktu prawa miejscowego w sprawie finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Mianowicie w § 19 załącznika uregulowano, że sposób wykonania realizowanej inwestycji podlega kontroli przez Wójta Gminy Suwałki, który upoważnia pracowników Urzędu Gminy do przeprowadzenia kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji oraz żądania udzielenia ewentualnych wyjaśnień przez beneficjenta, oraz że kontrole mogą być prowadzone w okresie 5 lat od dnia udzielenia dotacji. W świetle prawidłowej podstawy prawnej podjęcia uchwały – art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska – Rada Gminy nie jest upoważniona do regulowania instytucji kontroli wydatkowania dotacji, gdyż nie mieści się to w zakresie ustalenia zasad udzielania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Kolegium Izby stwierdza więc, że regulacja § 19 załącznika wykracza poza delegację ustawową. Jak o tym stanowi art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Jak wynika z zawartych w załączniku przepisów § 3 ust. 2, § 10 pkt 1, § 12 ust. 1 pkt 1 oraz § 12 ust. 4 podstawą uzyskania przez osoby fizyczne dotacji na budowę studni głębinowych jest złożenie „kompletnego wniosku” oraz „wymaganych załączników”. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy określając tryb udzielenia dotacji nie ustaliła elementów (wzoru) wniosku, tzn. nie wskazała, jakie elementy powinien zawierać „kompletny wniosek o udzielenie dotacji” oraz jakie „załączniki” są przy nim wymagane. Również postanowienia § 14 pkt 1 załącznika dotyczące wniosku o wypłatę dotacji (jednego z „kompletu” wymaganych dokumentów) nie zawierają określenia podstawowych jego elementów. Tym samym Rada Gminy scedowała podjęcie rozstrzygnięć w tej materii na organ wykonawczy. W świetle art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska należy wskazać, że takie dokumenty, jak wniosek o dofinansowanie czy wniosek o rozliczenie stanowią istotne elementy trybu udzielania i rozliczania dotacji. Pozytywna weryfikacja wskazanych wniosków w zakresie formalnym i merytorycznym stanowi bowiem podstawę rozstrzygnięcia o udzieleniu dofinansowania, a następnie wypłaty dotacji oraz jej rozliczenia, przesądza więc o prawach i obowiązkach podmiotów. 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. 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 wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

Kolegium Izby podnosi też, że przepis § 3 ust. 2 załącznika nosi cechy niedookreślenia – w jego treści uchwałodawca powołuje się na nieistniejącą jednostkę redakcyjną „§ 11 ust. 2”; podobnie w treści § 15 ust. 4 zawarto wyrażenie: „...lub w ust.” nie wskazując konkretnie, o którą jednostkę redakcyjną chodzi. Takie niedookreślenie regulacji powoduje wątpliwości, co do intencji prawodawcy lokalnego. Stanowi to naruszenie § 6 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym przepisy ujęte w akcie prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W kontekście tej zasady, a także delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, przywołać też należy § 15 ust. 2 załącznika, w którym postanowiono, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” Wójt Gminy Suwałki może wyrazić zgodę na przedłużenie terminu określonego w § 15 ust. 1 i wyznaczyć nowy termin (regulacja dotyczy terminu oddania do użytkowania budynku). W ocenie organu nadzoru użyte przez Radę Gminy sformułowanie „szczególnie uzasadnionych przypadków” jest pojęciem nieprecyzyjnym i zbyt ogólnikowym, dopuszczającym element arbitralności w decydowaniu przez organ wykonawczy o prawach i obowiązkach beneficjentów dotacji. Kolegium Izby podnosi, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc jej postanowienia winny być formułowane przez Radę w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, CBOSA).

Odnosząc się do regulacji § 15 ust. 4 załącznika Kolegium Izby przyjęło stanowisko, że nie modyfikuje ona ustawowych zasad zwrotu dotacji. Przywołany przepis ustanawia sankcję w przypadku niedochowania nałożonych w § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 załącznika na beneficjentów dotacji obowiązków w zakresie oddania do użytku budynku mieszkalnego w terminie 12 miesięcy od dnia wypłacenia dotacji. Niedochowanie tego warunku udzielenia dotacji należy uznać za wystąpienie przesłanki dotacji nienależnej w rozumieniu art. 252 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby zwraca przy tym uwagę na termin zwrotu dotacji zakreślony w § 15 ust. 4 załącznika (14 dni), który jest niezgodny z terminem określonym w przywołanym art. 252 ustawy.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenia prawa mają charakter istotny. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), stwierdzenie przez organ nadzoru, iż uchwała stanowiąca przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jej nieważności w całości albo w części.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

## **POUCZENIE**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

**Przewodniczący Kolegium**  
*Dariusz Renczyński*