



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 17 kwietnia 2024 r.

Poz. 3001

UCHWAŁA NR KI.411.47.2024

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 27 marca 2024 r.

znak sprawy: KI.43.188.11.2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR LIII/580/24 Rady Miejskiej w Kalwarii Zebrzydowskiej z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kalwaria Zebrzydowska.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LIII/580/24 Rady Miejskiej w Kalwarii Zebrzydowskiej z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kalwaria Zebrzydowska, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 7 marca 2024 r. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 15 marca 2024 r. pod poz. 2000.

Powyższą uchwałą Rada Miejska w Kalwarii Zebrzydowskiej, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a, i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54) określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Kalwaria Zebrzydowska na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Zgodnie z postanowieniami § 1 uchwały przyjęto Regulamin udzielania dotacji celowej na budowę

przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kalwaria Zebrzydowska, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały.

Dokonując ponownej analizy przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdziło, że postanowieniem § 2 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały, Rada Miejska określiła, że (cyt.): „Dotacją do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, zwaną dalej „dotacją” mogą uzyskać osoby fizyczne posiadające prawo własności/ współwłasności nieruchomości.”. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w dalszych postanowieniach Regulaminu, gdzie odpowiednio w § 2 ust. 3, ust. 6, jak również w Załączniku Nr 1 do Regulaminu (Wniosek o udzielanie dotacji), posługiwano się określeniem „Właściciel/ Współwłaściciel”. Ponadto w § 2 ust. 2 Regulaminu określono, że (cyt.): „Jeżeli nieruchomość znajduje się we współwłasności, wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków oraz oświadczenie o wyrażeniu zgody na wypłacenie dofinansowania temu ze współwłaścicieli, który poniósł koszty budowy. W przypadku, gdy nieruchomość stanowi przedmiot współwłasności łącznej małżeńskiej, małżonkowie mogą złożyć wspólny wniosek i w takiej sytuacji nie wymaga się w/w oświadczenia.”.

Zdaniem Kolegium Izby powyższe zapisy stanowią o wykroczeniu przez Radę Miejską w Kalwarii Zebrzydowskiej poza delegację ustawową, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z tym przepisem do kompetencji rady gminy (miejskiej) należy określenie, w drodze uchwały, zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Powyższe narusza również art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), który stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na fakt, iż art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska określa krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, zawężanie tego kręgu postanowieniami uchwały prawa miejscowego jest nieuprawnione. Natomiast postanowieniem § 2 ust. 1 w związku z § 2 ust. 2 Regulaminu, Rada Miejska wykluczyła spośród grupy uprawnionych do otrzymywania dotacji, wymienionych w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, wszystkich poza właścicielami /współwłaścicielami nieruchomości, położonych na obszarze Gminy Kalwaria Zebrzydowska. Wykluczyła zatem z możliwości uzyskania dotacji podmioty (osoby fizyczne) legitymujące się innym tytułem prawnym do nieruchomości, o którym mowa w art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem, przez pojęcie tytułu prawnego rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

W sprawie braku możliwości wykluczania określonych podmiotów z kręgu podmiotów wymienionych w ustawie, stanowisko zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1656/14. Zdaniem Sądu: „...ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 p.o.ś przykładowe kategorie podmiotów, do których taka uchwała może zostać skierowana, czyli beneficjentów dotacji. Za przyjęciem tezy, że stanowi to jedynie przykładowe wskazanie podmiotów, przemawia użycie sformułowania „w szczególności” oraz oddanie do kompetencji rady możliwości udzielenia tym podmiotom dotacji. Tym samym właściwa rada gminy może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym uznając, że pozostałe podmioty określonej pomocy nie wymagają. Takie przykładowe wskazanie oznacza również, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. Tym samym rada gminy może dokonać wyboru podmiotów wskazanych w ust. 4, w tym w pkt 1 tego przepisu, jak również wskazać inne podmioty, które przez ustawodawcę nie zostały przykładowo podane. Zdaniem Sądu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 Prawa ochrony środowiska nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. W ocenie Sądu, takie działanie stanowi

naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granice upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego...”.

Postanowieniem § 5 ust. 3 lit. c Regulaminu, Rada Miejska określiła, iż do rozliczenia wnioskodawca przedkłada (cyt.): „dokumenty potwierdzające legalne wprowadzenie urządzenia do obrotu i spełnienie obowiązujących wymagań w przepisach prawa m.in. certyfikaty, atesty, deklaracje właściwości użytkowych zgodne z aktualną normą, itp.,”. Podczas, gdy w Załączniku, stanowiącym wniosek o rozliczenie dotacji Rada Miejska wśród Załączników jakie należy dołączyć do wniosku w lit. d określiła (cyt.): „dokumenty potwierdzające legalne wprowadzenie urządzenia do obrotu i spełnienie obowiązujących wymagań w przepisach prawa m.in. atesty, certyfikaty, deklaracje właściwości użytkowych zgodne z aktualną normą PN-EN 12566-3:2005 + A2:2013 (lub nowszą obowiązującą) obowiązującymi w przepisach prawa,”.

Zdaniem Kolegium Izby z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, iż do kompetencji Rady należy określenie trybu postępowania m.in. w sprawie udzielania dotacji. Zatem Rada Miejska powinna to uczynić w sposób kompletny, precyzyjny i wyczerpujący, nie pozostawiając niedookreślonych innych dokumentów, jakie można byłoby żądać od beneficjenta dotacji. Podmiot ubiegający się o dotację, na zasadach określonych w badanej uchwale, powinien wiedzieć jakie wymagane dokumenty należy złożyć, aby móc skorzystać z dotacji. Zdaniem Kolegium Izby nieokreślenie w sposób konkretny wymaganych dokumentów jak również rozbieżność postanowień w ramach tego samego aktu stanowi naruszenie zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w związku ze stanowiącym podstawę do podjęcia badanej uchwały przepisem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Postanowieniem § 6 Regulaminu, Rada Miejska określiła, iż:

1. Sposób wykorzystania przyznanej dotacji podlega kontroli Burmistrza Miasta Kalwarii Zebrzydowskiej, który upoważnia pracowników Urzędu Miasta do przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji oraz funkcjonowania urządzeń.
2. Gminie przysługuje prawo kontroli w zakresie prawidłowej eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków w okresie 5 lat liczonych po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym realizowane było zadanie.

Kolegium Izby wskazuje, że art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że 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. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdza, że zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, upoważnienie organu stanowiącego gminy nie obejmuje swoim zakresem kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że zarówno modyfikacja jak i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać ustalenia uchwały, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie. Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Postanowieniem § 7 ust. 2 Regulaminu, Rada Miejska uchwaliła, iż (cyt.): „Dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872) w przypadku stwierdzenia

wyłączenia oczyszczalni z eksploatacji lub użytkowania niezgodnie z warunkami określonymi przez producenta w instrukcji obsługi.”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdza, że przesłanki zwrotu dotacji, udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone przepisami art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Powołane przepisy nie przewidują zwrotu dotacji w przypadku stwierdzenia wyłączenia oczyszczalni z eksploatacji lub użytkowania niezgodnie z warunkami określonymi przez producenta w instrukcji obsługi. Rada Miejska w Kalwarii Zebrzydowskiej dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji uregulowań ustawowych, wykraczając ponadto poza zakres kompetencji wyznaczony art. 403 ust. 5 ustawy Prawa ochrony środowiska. Kolegium Izby podkreśla, że przedmiotowa uchwała jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym prawa miejscowego w rozumieniu z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Według art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwała winna była zostać wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. O obowiązku zachowania ram delegacji ustawowej stanowi uzasadnienie Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2010 r. (sygn. akt: I SA/Kr 1673/10), w którym Sąd stwierdził: „(...) stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.”.

Ponadto, Kolegium Izby zwróciło uwagę, iż Wniosek o rozliczenie dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kalwaria Zebrzydowska, zgodnie z postanowieniem § 5 ust. 2 Regulaminu winien stanowić załącznik nr 2 do Regulaminu, podczas gdy oznaczony został jako „Załącznik nr 1 do załącznika nr 1”.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 19 marca 2024 r. postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały Nr LIII/580/24 Rady Miejskiej w Kalwarii Zebrzydowskiej z dnia 29 lutego 2024 r. w całości. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Kalwaria Zebrzydowska o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium, upoważnionych przedstawicieli Rady. Ponieważ Rada Miejska w Kalwarii Zebrzydowskiej w wyznaczonym terminie nie usunęła wskazanych nieprawidłowości, Kolegium Izby po ponownym rozpoznaniu sprawy postanowiło jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Mirosław Legutko