



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 września 2023 r.

Poz. 8374

UCHWAŁA NR 22/1187/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 września 2023 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 LI/464/23 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych, polegających na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania w roku 2023, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 18 sierpnia 2023 r. Rada Gminy i Miasta Odolanów powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 2 oraz pkt 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania, które obejmują w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 13 września 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, 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.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że 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 budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Gminy i Miasta Odolanów w dniu 17 sierpnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LI/464/23 w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych, polegających na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania w roku 2023.

Z postanowień § 2 ust. 2 wynika, że Rada Gminy i Miasta przewidziała udzielanie pomocy *de minimis*. W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że projekt uchwały został przedłożony Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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).

Badana uchwała w § 4 ust. 1 stanowi, iż „1. Dotacja udzielana jest w kwocie netto na każdy budynek mieszkalny na danej nieruchomości w wysokości **do 80 %** kosztów kwalifikowanych, lecz nie więcej niż:

- 1) 300,00 złotych w przypadku nowych zbiorników naziemnych o łącznej pojemności do 500 litrów;
- 2) 700,00 złotych w przypadku nowych zbiorników naziemnych o łącznej pojemności powyżej 500 litrów;
- 3) 1.500,00 złotych w przypadku nowych zbiorników podziemnych.”.

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Gminy i Miasta Odolanów nie określiła jednoznacznie wysokości dotacji, o udzielenie której mogą zabiegać uprawnione podmioty. Rada wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – „do 80% kwalifikowanych kosztów” i nie więcej niż 300,00 zł, 700,00 zł i 1.500,00 zł w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, pozostawiając swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Taki sposób określenia wielkości dotacji narusza prawo. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis kompetencyjny mówi wprost o „zasadach udzielania dotacji”, które należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji – sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, forma załatwienia wniosku, a także sposób jej rozliczenia.

Kolegium podnosi, iż realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Brak jednoznacznego określenia wysokości dotacji i przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie (sygn. akt V SA/Wa 3664/15) z dnia 12 października 2015 r. Sąd podzielił pogląd organu nadzoru, iż „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać”. W dalszej części uzasadnienia Sąd wskazał, że „w uchwale powinno być ukierunkowanie dla organu decydującego o wysokości dotacji; może to być powiązane np. z wielkością inwestycji, z jej skutkami i celami, interesem danej społeczności”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy i Miasta Odolanów działając na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Kolegium wskazuje, 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. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznaných poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

W § 5 ust. 10 badanej uchwały, Rada zawarła postanowienie o treści: „10. Wnioski wraz z załącznikami należy składać w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze wniosków, wprowadzonym w formie zarządzenia burmistrza. (...)”.

Z kolei w § 7 postanowiono: „Termin naboru wniosków burmistrz wyznacza w okresie od 1 kwietnia do końca września. Wyznaczony w ogłoszeniu termin składania wniosków nie może przypadać wcześniej niż 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia. W ogłoszeniu należy podać początkową datę i godzinę składania 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. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji. „Zasady” – to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb to procedura, sposób przekazania środków.

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., o 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.

Odwołując się do stanowiska doktryny „zasady udzielania dotacji” – to normy postępowania w sprawie jej przyznania. W szczególności więc uchwała powinna określać dane, które powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji, a także termin składania wniosków.

Określony zatem w § 5 ust. 10 oraz w § 7 uchwały termin złożenia wniosku, oznacza scedowanie kompetencji w tym zakresie na organ wykonawczy, czyli Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów.

Ponadto w załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji, w części F. „Załączniki”, pkt 31. „Informacja dotycząca załączników, które zostały załączone do wniosku o udzielenie dotacji” w pozycji pierwszej i drugiej, tj. „pisemna zgoda właściciela lub (...)”, oraz „pełnomocnictwo do reprezentowania (...)”, w zamieszczonej treści zawarto zapisy o brzmieniu: „(...) o których mowa w §..... ust..... uchwały Nr..... Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych, polegających na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania w roku 2023”, pozostawiono wykropkowane miejsca.

Kolegium Izby wskazuje, że załącznik Nr 1 do badanej uchwały stanowi jej integralną część i dotyczy tylko tej konkretnej uchwały, pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących

jednostki redakcyjnej oraz numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

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.