



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 czerwca 2017 r.

Poz. 2725

UCHWAŁA NR 0102-226/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 17 maja 2017 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XLI/267/17 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Zalewo.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr XLI/267/17 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Zalewo.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zalewie na sesji w dniu 19 kwietnia 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLI/267/17 w sprawie zasad i trybu przyznawania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Zalewo. W dniu 26 kwietnia 2017 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 09 maja 2017 r. zawiadomiono Miasto Zalewo, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 17 maja 2017 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Zalewo nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 17 maja 2017 r. stwierdziło, że podstawę prawną jej podjęcia stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 519). Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji: 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: a) osób fizycznych, b) wspólnot mieszkaniowych, c) osób prawnych, d)

przedsiębiorców;2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi zaś, 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 odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Natomiast w myśl art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 126 w zw. z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, a 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. Kolegium Izby badając postanowienia badanej uchwały stwierdziło, że w Regulaminie przyznawania dotacji z budżetu Gminy Zalewo na realizację przydomowych oczyszczalni ścieków stanowiącym załącznik Nr 1 do badanej uchwały w § 1 ust. 2 Postanowienia ogólne postanowiono, że „Regulamin określa zasady przyznawania osobom fizycznym oraz wspólnotom mieszkaniowym, niebędących przedsiębiorcami, dotacji za zrealizowane przedsięwzięcia polegające na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków, przy budynkach mieszkalnych, przy budynkach mieszkalnych, na terenie Gminy Zalewo;” po czym w § 1 ust. 4 zawarto zapis, iż „dotacja przekazywana będzie w formie zwrotu części poniesionych kosztów za udokumentowaną realizację ww. zadania, po jego zakończeniu.”. Następnie w § 3 ust. 4 pkt 3 Tryb udzielania i rozliczania dotacji postanowiono, że „zadaniem komisji jest przeprowadzenie wizji w terenie po przedstawieniu przez Wnioskodawcę dokumentów rozliczeniowych”, natomiast w § 3 ust. 6 postanowiono, iż „podstawą przekazania dotacji ze środków budżetu Gminy Zalewo jest wywiązanie się z warunków zawartej umowy”. Ponadto w treści § 3 ust. 9 zawarto zapisy, „dotacja zostanie wypłacona na rachunek bankowy Wnioskodawcy, załączony do wniosku po złożeniu w Urzędzie miejskim w Zalewie:1) pisma informującego o zakończeniu budowy oraz o możliwości odbioru komisyjnego wybudowanej oczyszczalni;2) dokumentów świadczących o poniesionych kosztach dotyczących wybudowanej przydomowej oczyszczalni ścieków (m.in. faktur)4) oświadczenia osoby posiadającej uprawnienia w zakresie branży wodno –kanalizacyjnej, że przedsięwzięcie zostało wykonane zgodnie z przepisami ustawy prawo budowlane oraz z zasadami sztuki budowlanej;5) kwota dotacji wypłacana będzie na wskazany rachunek bankowy osoby ubiegającej się o dotację po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia, w terminie 14 dni od daty sporządzonego protokołu odbioru;” Oprócz tego w § 3 ust. 10 postanowiono, że „kwotę dofinansowania, o której mowa w ust. 8 wylicza się przyjmując wartości brutto udokumentowanych poniesionych kosztów.”Z wyżej przytoczonych postanowień badanego Regulaminu wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego przez Radę Miejską w Zalewie zadania z zakresu ochrony środowiska zostanie udzielona dopiero po zrealizowaniu danej inwestycji. Zatem dotacja ta nie będzie udzielona na realizację planowanej inwestycji, a stanowić będzie de facto refundację części już poniesionych kosztów na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków. Kolegium Izby stwierdza, że istotą dotacji celowych jest ich udzielanie na realizację zadania publicznego. Zatem niezgodne z prawem są zapisy dokonane w badanej uchwały dotyczące zasad przekazania kwoty dotacji już po zrealizowaniu inwestycji i po przedstawieniu przez dotowanego pism, oświadczeń, opłaconych faktur lub rachunków potwierdzających poniesienie wydatków na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków i zakończeniu zadania. Przepisy ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie przewidują udzielania dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego. Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczana jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, a wykorzystanie dotacji, jak to wyżej wskazano, następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie. „Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może nastąpić po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Realizacja zadania, na które jest udzielona dotacja celowa, wykorzystanie tej dotacji oraz jej rozliczenie stanowią odrębne etapy postępowania i nie są to pojęcia tożsame, a wykorzystanie dotacji nie jest równoznaczne z zapłatą za wykonane zadanie.” (wyrok NSA z dnia 20.11.2014 sygn. akt II GSK 1107/13). Wskazane powyżej postanowienia Regulaminu wskazują na refundację. Rada Gminy nie posiada uprawnień do regulowania kwestii dotyczących refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Takie postanowienia zawarte w Regulaminie w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy

Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 126 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Warunki otrzymania dotacji Regulaminu „Dotację mogą uzyskać podmioty, które spełniają łącznie następujące warunki: nie posiadają żadnych zadłużeń wobec Gminy Zalewo.” Z art. 43 ustawy o finansach publicznych wynika, że prawo do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Kolegium Izby stwierdza, że brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia takiego postanowienia w przedmiotowym Regulaminie, gdyż takie postanowienie Regulaminu dyskryminuje ogół beneficjentów ubiegających się o udzielenie dotacji. W § 3 ust. 4 Regulaminu postanowiono, że „Zadaniem komisji jest :1) sprawdzenie zgodności złożonego wniosku z wymaganiami niniejszego regulaminu;2) komisja na podstawie przedstawionych przez wnioskodawcę dokumentów rozpatruje wnioski i kwalifikuje go do realizacji;3) przeprowadzenie wizji w terenie po przedstawieniu przez Wnioskodawcę dokumentów rozliczeniowych;Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Zalewie nie jest uprawniona do określania w kompetencji i procedury postępowania Komisji ds. rozpatrywania wniosków. Stąd też brak jest podstaw prawnych do wprowadzania tego typu postanowień w treści Regulaminu jako załącznika Nr 1 przedmiotowej uchwały. Natomiast w § 3 ust. 7 Regulaminu postanowiono, iż „umowa określa w szczególności:1) dane osobowe podmiotów zawierających umowę;2) przedmiot umowy;3) wysokość dotacji;4) prawa i obowiązki dotowanego;5) czas realizacji budowy;6) zasady zwrotu dotacji;7) warunki rozwiązania/wypowiedzenia umowy;8) postanowienia końcowe.” Ponadto do „Regulaminu przyznawania dotacji z budżetu Gminy Zalewo na realizację przydomowych oczyszczalni ścieków., ” załączono wzór umowy jako załącznik Nr 2. Kolegium Izby stwierdza, że w/w postanowienia Regulaminu oraz określenie warunków umowy pozostają w sprzeczności z art. 403 ust. 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Rada Miejska w Zalewie jest uprawniona do ustalenia zasad i trybu udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia. Przedmiotem umowy zawartej pomiędzy organem wykonawczym Miasta – Burmistrzem Zalewa a wnioskodawcą nie są inne czynności, przedmiotem umowy jest udzielenie dotacji. W § 3 ust. 8 Tryb udzielania i rozliczania dotacji badanego Regulaminu postanowiono, iż „Wnioskodawca na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków może uzyskać dotację :1) dla jednej nieruchomości przyłączanej w wysokości nie przekraczającej 40% kosztu całkowitego(dokumentacja projektowa, zakup urządzeń w raz z montażem oczyszczalni) udokumentowanego na podstawie faktur, lecz nie więcej niż 4000,00 zł.2) dla kilku nieruchomości przyłączanych w wysokości nie przekraczającej 40% kosztu całkowitego(dokumentacja projektowa, zakup urządzeń w raz z montażem oczyszczalni) udokumentowanego na podstawie faktur, lecz nie więcej niż 4000,00 zł pomnożone przez liczbę nieruchomości przyłączonych do wspólnej oczyszczalni.” Zdaniem Kolegium Izby określenie przez Radę Miejską w Zalewie, iż dotacja przyznawana jest w wysokości do 40% wartości inwestycji, nie więcej jednak niż 4.000,00 zł jest nieprecyzyjne i powoduje, że w rzeczywistości nie wiadomo w jakiej wysokości przysługuje dofinansowanie, co jest niezgodne z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie należy zauważyć, że zapis zawarty w § 3 ust. 8 Regulaminu, powoduje iż podjęcie decyzji w zakresie ustalenia ostatecznej kwoty dotacji na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków nie przysługuje organowi stanowiącemu gminy lecz organowi wykonawczemu gminy co jest niezgodne z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zadania gminy określone w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Rada Gminy nie może cedować ustawowych upoważnień do regulowania określonych kwestii na organ wykonawczy, gdyż to ona zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska jest zobowiązana kreślić w uchwale zasady udzielania dotacji celowej i tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji. W § 4 ust. 1 i 2 Regulaminu Zasady zwrotu dotacji Rada Miejska w Zalewie postanowiła, że: - „, w przypadku nieprzedłożenia kserokopii dokumentu do Urzędu miejskiego w Zalewie, o którym mowa w § 2 ust. Pkt 8 w terminie 1,5 roku od daty złożenia wniosku, dotacja podlega zwrotowi. Zwrot dotacji następuje w kwocie stanowiącej wysokość dofinansowania powiększonej o odsetki ustawowe liczone od dnia wypłaty dotacji.” Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Zalewie nie posiada kompetencji do określania przypadków oraz zasad zwrotu przekazanej dotacji. Zasady zwrotu dotacji określa art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zgodnie, z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. Powyższe zapisy stanowią więc istotne naruszenie prawa. Ponadto Rada Miejska w Zalewie w treści § 4 ust. 1 Regulaminu powołała się na § 2 ust. 3 pkt 8, który jako jednostka redakcyjna w treści „Regulaminu przyznawania dotacji z budżetu Gminy Zalewo na realizację przydomowych oczyszczalni ścieków” stanowiącym Załącznik Nr 1 do badanej uchwały nie występuje, co czyni powyższy zapis niezrozumiałym. Natomiast w § 5 ust. 1 Postanowienia końcowe w ust. 1 Regulaminu postanowiono, że „wzory

dokumentów stanowią załączniki do niniejszego Regulaminu.” Następnie w § 5 ust. 2 uchwały postanowiono, iż „Rada Miejska w Zalewie upoważnia Burmistrza Zalewa do dokonywania zmian w dokumentach wymienionych w ust. 1.” Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 do wyłącznej właściwości rady gminy należy, stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji gminy. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że rada gminy nie może przenieść swoich ustawowych upoważnień na organ wykonawczy Gminy Zalewo to jest na Burmistrza Zalewa, gdyż to jej jest przyznane prawo do stanowania uchwał jako aktu prawa miejscowego jak i dokonywania zmian w ich treści. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie orzekło, jak w sentencji..

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf