



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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXV/184/2016 Rady Gminy Baranów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 19 grudnia 2016 r., Rada Gminy Baranów, powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 5 oraz art. 403 ust. 2 i 4 pkt 1 lit. a oraz ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w związku z art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określiła zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

W § 1 ww. uchwały Rady Gminy Baranów postanowiono, że *Określa się zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska realizowanych na terenie Gminy Baranów, polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków. Jednocześnie w § 3 tejże uchwały postanowiono, iż Warunki udzielania dotacji, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, a także sposób rozliczania określa „Regulamin udzielania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków” stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.*

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXV/184/2016 Rady Gminy Baranów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 10 stycznia 2017 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 10 stycznia 2017 r., Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie stanowi przepis art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala *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.*

Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 przewiduje możliwość finansowania przez gminy i powiaty zadań własnych z zakresu ochrony środowiska poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.). Dotacja musi być ukierunkowana *na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:*

- 1) podmiotów niezaliczanych 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.*

W załączniku pn. „Regulamin udzielania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków” do przedmiotowej uchwały w § 2 ust. 1 postanowiono, że *Dotację na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, o których mowa w § 1, mogą uzyskać osoby fizyczne wytwarzające ścieki bytowe w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 139 ze zmianami), zamieszkałe na terenie gminy Baranów i posiadające tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie zlokalizowana przydomowa oczyszczalnia ścieków.*

Także tytuł przedmiotowej uchwały, jak i nazwa wyżej wskazanego załącznika do tejże uchwały wskazują, iż dotację na dofinansowanie kosztów przydomowych oczyszczalni ścieków mogą uzyskać jedynie osoby fizyczne. O powyższym stanowi również § 1 przedmiotowej uchwały.

Tym samym Rada Gminy zawęziła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji – pominięto w odniesieniu do podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych: wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne i przedsiębiorców, a także pominięto jednostki sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, którym z mocy art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b, c, d oraz pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska można udzielać dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania (a tym bardziej ograniczania) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje z mocy ustawy. Zatem stanowiąc w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, o tym kto może uzyskać dotację na dofinansowanie przydomowej oczyszczalni ścieków Rada Gminy Baranów przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja ustalono w przepisie o randze ustawowej, a jednocześnie ustawodawca nie przekazał radzie gminy żadnych kompetencji do zmiany lub modyfikowania tego przepisu. Ponadto wskazać należy, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

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 wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały.

W przedmiotowej uchwale stwierdzono także inne naruszenia prawa, a mianowicie.

W § 2 ust. 4 ww. załącznika do przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie, że *Ścieki pochodzące z własnego gospodarstwa domowego lub rolnego będzie można wprowadzić do ziemi, w granicach gruntu stanowiącego własność wprowadzającego, jeżeli zostaną spełnione łącznie następujące warunki:*

- 1) *ich ilość nie przekroczy 5,0 m³ na dobę;*
- 2) *BZT5 ścieków dopływających do oczyszczalni ścieków będzie redukowana co najmniej o 20 %, a zawartość zawiesin ogólnych co najmniej o 50 %;*
- 3) *miejsce wprowadzania ścieków do ziemi będzie oddzielone warstwą gruntu o miąższości co najmniej 1,5 m od najwyższego użytkowego poziomu wodonośnych wód podziemnych.*

Stanowienie przez Radę Gminy o wymogach dotyczących wprowadzania ścieków pochodzących z przydomowej oczyszczalni do ziemi wykracza poza jej kompetencję określoną przez przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 3 ust. 3 wskazanego wyżej załącznika do badanej uchwały postanowiono, iż *Wnioskodawca może uzyskać dotację po zrealizowaniu przydomowej oczyszczalni ścieków w wysokości nie przekraczającej 50 % kosztu całkowitego (zakupu wraz z montażem oczyszczalni), lecz nie więcej niż 3 000,00 zł.*

Użyte w wyżej przytoczonym postanowieniu § 3 ust. 3 sformułowanie „*nie przekraczającej 50 %*” oraz „*nie więcej niż 3 000,00 zł*” (w odniesieniu do kwoty) budzą uzasadnione wątpliwości kto i jakiej wysokości oraz w jakim procencie ustalał będzie dofinansowanie.

Przywołane wyżej zapisy uchwały wskazują, że podjęcie decyzji w zakresie wyboru ostatecznej kwoty dotacji zostało przesunięte z organu stanowiącego na organ wykonawczy, co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto w § 4 pkt 7 załącznika pn. „Regulamin udzielania osobom fizycznym dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków” do przedmiotowej uchwały postanowiono, że *Pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy dotacji pomiędzy Gminą Baranów a Wnioskodawcą, w której zostaną określone w szczególności:*

- 1) *opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana;*
- 2) *termin realizacji;*
- 3) *wysokość dotacji i tryb płatności;*
- 4) *tryb kontroli wykonywania zadania;*
- 5) *termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji.*

Obowiązek zawarcia umowy wynika z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jej konieczne elementy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że umowa jest zawierana przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i winna określać 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 dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.*

Przytoczony przepis zawiera wytyczne dla Wójta w przedmiotowym zakresie. Określenie przez Radę Gminy niektórych elementów umowy wykracza poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym 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.

Zatem zakres regulacji § 4 pkt 7 załącznika do uchwały stanowi ingerencję Rady w wyłączną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa również w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż wójt

(burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

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

W § 4 ust. 11 załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiono, że *Zatwierdzona przez Wójta Gminy Baranów kwota dotacji wypłacona będzie na rachunek bankowy wnioskodawcy.*

Zważyć należy, że zgodnie z przepisem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska beneficjentami dotacji są również osoby fizyczne (art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a). W ramach prawa powszechnie obowiązującego brak jest normy prawnej obligującej osoby fizyczne, które nie prowadzą działalności gospodarczej, do posiadania rachunku bankowego. Jedynie w przypadku wykonywania działalności gospodarczej istnieje obowiązek posiadania rachunku bankowego, o czym stanowi m.in. art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.).

Według oceny Kolegium Izby wyżej przytoczone postanowienie wykracza poza zakres kompetencji określony w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 4 ust. 12 załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiono, że *Przyznana kwota dotacji podlega zwrotowi w całości na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) w przypadku:*

- 1) złożenia fałszywych dokumentów stanowiących podstawę wypłaty dotacji;*
- 2) braku użytkowania wybudowanej oczyszczalni ścieków;*
- 3) eksploatowana przydomowa oczyszczalnia ścieków nie spełnia wymogów zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1800).*

Sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 251 odnoszących się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienie przywołanego wyżej § 4 ust. 11 załącznika do przedmiotowej uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy. Kolegium wskazuje, iż kwestie dotyczące braku

użytkowania wybudowanej oczyszczalni, czy też spełniania przez nią stosownych norm, wymogów wynikających z obowiązujących przepisów mogłyby być zawarte w umowie zawieranej przez wójta gminy z beneficjentem dotacji.

Nadto w § 5 ust. 3 ww. załącznika do przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie, że *Wójt Gminy Baranów zastrzega sobie prawo do wezwania Wnioskodawcy w celu złożenia wyjaśnień, w przypadku podejrzenia nieprzestrzegania ustaleń niniejszego regulaminu lub umowy dotacji.*

Wyżej przytoczonym postanowieniem Rada Gminy przypisała Wójtowi prawo do wezwania wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień w sytuacji, gdy zrodzi się u niego podejrzenie, że wnioskodawca nie przestrzega ustaleń regulaminu czy też zawartej umowy dotacji. W ocenie Kolegium Izby postanowienie to wykracza poza kompetencję przypisaną radzie gminy przepisem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie należy podnieść, iż podejrzenie nie może być dla organu wykonawczego przesłanką uprawniającą go do wezwania beneficjenta dotacji do złożenia stosownych wyjaśnień. Przesłanką taką mogą być natomiast wyniki kontroli, które mogą stanowić przesłankę do podjęcia przez niego stosownych działań przewidzianych przepisami prawa.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji niniejszej uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.