

**Uchwała Nr 10/45/2013**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
z dnia 4 marca 2013 r.

**w składzie**

1. Ryszard Paweł Krawczyk	9. Agnieszka Kamyczek-Maszewska
2. Beata Kaczmarek	10. Józefa Lucyna Michejda
3. Ewa Śpionek	11. Grażyna Kos
4. Iwona Kopczyńska	12. Barbara Polowczyk
5. Anna Kaźmierczak	13. Małgorzata Michałek
6. Paweł Jaśkiewicz	14. Roman Drozdowski
7. Bogdan Łągwa	15. Paweł Dobrzyński
8. Bogusław Wenus	16. Wojciech Newereńczuk

Po rozpoznaniu w dniu 4 marca 2013 roku Uchwały Nr XXXII/226/13 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 31 stycznia 2013 roku w sprawie zasad i trybu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Lutomiersk, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 roku o samorządzie gminnym (j.t. z 2001 roku Dz.U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. z 2001 roku Dz.U. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

stwierdza nieważność Uchwały Nr XXXII/226/13 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 31 stycznia 2013 roku w sprawie zasad i trybu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Lutomiersk, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz.150 z późn. zm.)..

## U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do Uchwały Nr XXXII/226/13 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 31 stycznia 2013 roku w sprawie zasad i trybu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Lutomiersk - zwanej dalej „Uchwałą” – zapraszając na posiedzenie w dniu 4 marca 2013 roku przedstawicieli jednostki. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 7 lutego 2013 roku. Jako podstawę prawną jej podjęcia wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 400a, art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.

W toku badania Uchwały Kolegium ustaliło, co następuje:

W § 1 ust. 1 załącznika Nr 1 do Uchwały, w którym przyjęto „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Lutomiersk na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków”, wskazano że regulamin określa zasady przyznawania osobom fizycznym niebędącym przedsiębiorcami dotacji za zrealizowanie przedsięwzięcia polegającego na budowie przydomowej oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Lutomiersk, przy czym w ustępie 2 tego paragrafu uściślono, że dotacje będą udzielane na zadania inwestycyjne. W ocenie Kolegium Izby, zapis § 1 ust. 1 załącznika nr 1 do Uchwały, wskazujący że dotacje mogą uzyskać jedynie osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami w sposób istotny narusza art. 403 ust. 4 oraz ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z art. 403 ust. 4 powołanej ustawy jasno wynika, że podmiotami, które mogą otrzymać dotację celową na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej z budżetu gminy są: 1) podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, w szczególności: a) osoby fizyczne, b) wspólnoty mieszkaniowe, c) osoby prawne, d) przedsiębiorcy; 2) jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja ustalono zatem w przepisie o randze ustawowej, a jednocześnie ustawodawca nie przekazał radzie gminy żadnych kompetencji do zmiany lub modyfikowania tego przepisu. Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika bowiem, że rada gminy w drodze uchwały określa 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.

W § 3 ust. 8 oraz ust. 9 załącznika Nr 1 do Uchwały przyjęto zapisy, z których wynika, że dotacja zostanie wypłacona na rachunek bankowy wskazany we wniosku, po złożeniu w Urzędzie Gminy Lutomiersk dokumentów (faktur/rachunków) świadczących o poniesionych kosztach budowy montażu oczyszczalni przydomowej oraz komisyjnym odbiorze budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, w terminie 30 dni od daty sporządzonego protokołu odbioru, zaś kwotę dofinansowania wylicza się przyjmując wartości brutto udokumentowanych poniesionych kosztów. Kolegium podkreśla, że stosownie do art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zgodnie z art. 126 tej ustawy, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (który powołano w § 3 pkt 5 Uchwały) wynika jednocześnie, że w umowie dotyczącej udzielenia dotacji określa się w szczególności termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej. Postanowienia § 3 ust. 8 oraz ust. 9 są więc sprzeczne z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 126 ustawy o finansach publicznych, ponieważ

de facto wprowadzają zasadę refundacji wydatków, do czego rada gminy nie miała uprawnień, gdyż obowiązujące przepisy nie dają jej takiego umocowania.

Treść § 4 ust. 1 załącznika Nr 1 do Uchwały sprzeczna jest natomiast z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W paragrafie tym postanowiono bowiem, że w ciągu 5 lat od daty przyznania dotacji zastrzega się prawo kontrolowania przez Komisję określoną w § 3 ust. 1 regulaminu, eksploatacji przydomowej oczyszczalni, na której budowę została udzielona dotacja. Określając upoważnienie dla rady gminy w art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy, ustawodawca nie upoważnił tego organu do wprowadzenia uregulowań dotyczących kontroli faktycznego funkcjonowania, eksploatacji inwestycji, na realizację której została udzielona dotacja.

Kolegium Izby uznało również, że zapis § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do Uchwały, w którym ustalono, że dotacja podlega zwrotowi w przypadku braku eksploatacji lub eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji opracowanych przez producenta (dostawcę urządzeń), jest sprzeczny z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ nie mieści się w upoważnieniu udzielonym radzie gminy. Postanowienie tego paragrafu jest również niezgodne z regułami zwrotu dotacji ustalonymi w art. 252 oraz w art. 251 ustawy o finansach publicznych, w których określono sytuacje zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z tymi regulacjami zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych podlegają dotacje: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Zwrot dotacji następuje w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, wskazanych w pkt 1 lub pkt 2. Natomiast dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. W świetle powołanych przepisów brak jest podstaw prawnych, by rada gminy wprowadzała na mocy uchwały obowiązek zwrotu dotacji w jeszcze innych przypadkach niż określone przez ustawodawcę, nie posiadając jednocześnie upoważnienia w tym zakresie.

Analiza treści załącznika Nr 1 do Uchwały prowadzi również do wniosku, że nie wypełniono w niej regulacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Mianowicie w Uchwale nie określono kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz sposobu jej rozliczania. Stosownie zaś do powołanego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zasady udzielania dotacji celowej obejmować powinny w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, a w uchwale podjętej na mocy tego przepisu powinny znaleźć się również zapisy dotyczące rozliczenia dotacji.

Kolegium Izby wskazuje także na wewnętrznie niespójne postanowienia załącznika Nr 1 do Uchwały. Mianowicie w § 1 ust. 7 ustalono termin na składanie wniosków o dotację, jednocześnie w ust. 9 upoważniając wójta do zmiany tego terminu w danym roku budżetowym. Natomiast w dalszej części załącznika, w § 3 ust. 4 wskazano, że wnioskodawca składa wniosek w terminie określonym w § 1 ust. 7, nie odnosząc się do ust. 9 § 1, a więc pomijając sytuację, w której wójt gminy postanowi o zmianie terminu składania wniosków. Z kolei z § 3 ust. 6 wynika, że wnioskodawca może uzyskać dotację w wysokości do 70% kosztów zakupu i montażu oczyszczalni (nie więcej niż 3.000 zł), natomiast z ust. 7 tego paragrafu, w którym ustalono wzór na obliczenie kwoty dofinansowania wynika, że dotacja będzie przysługiwała w wysokości 70% (nie więcej niż 3.000 zł).

Nadto, w ocenie Kolegium Izby postanowienie § 3 Uchwały, w którym ustalono, że podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia, jest nieprecyzyjne i może rodzić wątpliwości, w którym dniu od dnia ogłoszenia Uchwała wchodzi w życie. Kolegium wskazuje, że stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych

i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2011r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W konkluzji niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium podkreśla, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu, jak bowiem wynika z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. 2001r. Nr 142, poz.1591 z późn.zm.) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, rada gminy musi uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Przepisy kompetencyjne powinny być zaś interpretowane w sposób ścisły, literalny i - w świetle orzeczeń sądów administracyjnych - nie można dokonywać wykładni rozszerzającej tych przepisów. Niedopuszczalne jest zatem, by przepisy prawa miejscowego wykraczały poza unormowania ustawowe (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.04.2010 r. sygn. akt III SA/Kr 1/09).

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi  
Ryszard Krawczyk**