



UCHWAŁA NR 10/34/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 12 marca 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Grażyna Kos |
| 3/ Roman Drozdowski | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Bogusław Wenus | 14/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 12 marca 2021 roku uchwały Nr XXIX/369/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 3 lutego 2021 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łask na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łask, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2019 roku, poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2020 roku, poz.713)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIX/369/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 3 lutego 2021 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łask na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łask, z powodu naruszenia prawa tj. art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2020 roku, poz.1219 ze zm.).

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 12 marca 2021 roku rozpatrzyło uchwałę XXIX/369/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 3 lutego 2021 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łask na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łask – zwanej dalej „Uchwałą”.

Na podstawie art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374) posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi odbywało się w trybie zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie Miasta do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium Izby realizowane było poprzez złożenie wyjaśnień drogą pisemną. Jednostka skorzystała z tego uprawnienia. Pismem z dnia 10

marca 2021 roku Burmistrz Łasku odniósł się do kwestii przedstawionych przez Izbę w zawiadomieniu o posiedzeniu Kolegium, w którym zgodził się z wątpliwościami Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczącymi badanej uchwały i przedstawionymi w tym zawiadomieniu.

Z postanowień załącznika do podjętej przez Radę Miejską w Łasku uchwały (§3 ust. 1, §6 ust. 4 pkt 3, §6 ust. 6 pkt 1) wynika, że Rada dokonała modyfikacji (zawężenia) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji. Zawężono mianowicie kategorię osób fizycznych poprzez wskazanie, że dotacja udzielana ma być osobom fizycznym, które są właścicielami, czy współwłaścicielami nieruchomości.

Odnośnie powyższego Kolegium zważyło, że zgodnie z postanowieniem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie między innymi zadań służących ochronie powietrza, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy 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 delegację ustawową dla organu stanowiącego jednostki do określenia w drodze uchwały zasad udzielania tej dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Powołany przepis zawiera zatem upoważnienie dla Rady do podjęcia uchwały dotyczącej udzielania dotacji z budżetu Gminy Łask na zadania wynikające z ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Łasku podejmując analizowaną uchwałę wykroczyła poza ramy upoważnienia do podejmowania uchwał prawa miejscowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Krąg podmiotów, którym można udzielić dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska określa ustawodawca w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Rada na podstawie delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy nie jest uprawniona do zawężenia kręgu podmiotów, które mogą otrzymać dotację z budżetu Gminy Łask na zadanie inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska określone Uchwałą. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku, sygn. akt I SA/Kr 1656/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. I SA/Łd 636/15). Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Łasku wskazując w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały jako beneficjentów dotacji osoby fizyczne będące właścicielami i współwłaścicielami oraz wprowadzając w §6 ust.4 pkt 3 załącznika do uchwały obowiązek przedłożenia pisemnej zgody właściciela/współwłaściciela na realizację zadania w przypadku gdy wnioskodawca nie jest właścicielem lub jedynym właścicielem nieruchomości, jak również wprowadzając w §6 ust 6 pkt 1 załącznika do uchwały obowiązek załączenia do wniosku dokumentów potwierdzających własność/współwłasność nieruchomości zawężyła, a więc zmodyfikowała kategorie potencjalnych beneficjentów dotacji, o której mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący może dokonać wyboru podmiotów spośród wskazanych w art. 403 ust.4 ustawy Prawo ochrony środowiska, ale nie może zawężać podmiotów w ramach danej kategorii.

W § 3 ust. 12 oraz § 4 ust. 2 pkt 7 załącznika do uchwały postanowiono, że dofinansowaniem nie są objęte zadania, które zostały zakończone przed datą złożenia wniosku oraz że dofinansowaniu nie podlegają koszty budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, poniesione przed dniem złożenia wniosku o udzielenie dotacji. Jednocześnie w § 9 ust. 5 załącznika do uchwały zobowiązano wnioskodawcę do załączenia do wniosku o wypłatę dotacji faktur/dokumentów o równoważnej

wartości dowodowej obejmujące wszelkie wydatki kwalifikowalne przewidziane we wniosku o dofinansowanie, dokonane po dniu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, związane z realizowaną operacją. Z powyższego wynika, że dofinansowaniu będą podlegać wszelkie wydatki dokonane po dniu złożenia wniosku zatem wydatki poniesione przed dniem zawarcia umowy, o której mowa w §9 ust. 2 załącznika do uchwały.

Jednocześnie w § 10 załącznika do uchwały wprowadzono postanowienie, że realizacja inwestycji winna nastąpić w terminie od dnia podpisania umowy o dofinansowanie a jej rozliczenie najpóźniej do 29 października 2021 roku. Zatem zapis § 10 załącznika do uchwały pozostaje w oczywistej, zdaniem Kolegium Izby, sprzeczności z postanowieniami § 3 ust. 12 oraz § 4 ust. 2 pkt 7 i § 9 ust. 5 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, które dopuszczają możliwość dofinansowania zadań zrealizowanych przed dniem zawarcia umowy. Niezależnie od powyższego Kolegium Izby uznało, że zapisy § 3 ust. 12, § 4 ust. 2 pkt 7 oraz § 9 ust.5 załącznika do uchwały pozostają w sprzeczności z art. 403 ust. 4 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium Izby zwraca w tym względzie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. II GSK 954/15, w którym Sąd uznał, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Według art.403 ust.4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Zgodnie z art. 126 ustawy dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania 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. Zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają one szczególnym zasadom rozliczenia. W oparciu o art. 127 ust. 1 ustawy dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji inwestycji. Art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisy prawa finansowego (art. 250 ustawy o finansach publicznych) wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu j.s.t. na podstawie umowy. W umowie trzeba w szczególności określić wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej. Ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które zostały poniesione przed dniem zawarcia umowy. Każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji wyrażonego w umowie można mówić o realizacji zadania publicznego. Przedmiotową uchwałą (§ 3 ust. 12 oraz § 4 ust. 2 pkt 7 i § 9 ust. 5 pkt 2) dopuszczono możliwość przyznania dotacji na prace już zrealizowane w okresie od daty złożenia wniosku o udzielenie dotacji na dofinansowanie tego zadania, a więc przed zawarciem umowy z wnioskodawcą na udzielenie dotacji, czym naruszono art. 403 ust. 4 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie są spełnione przymioty definicji dotacji celowej wynikającej z powołanych wyżej przepisów ustawy o finansach publicznych.

W § 3 ust. 14 załącznika do uchwały, Rada zobowiązała osoby fizyczne do podpisania umów z wybranymi przez nich wykonawcami jeszcze przed złożeniem wniosku o dotację. Dodatkowo Rada zobowiązała Burmistrza do określenie wzoru umowy zawieranej pomiędzy wnioskodawcą a wybranym przez niego wykonawcą. W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska nakładając na osoby

fizyczne (które nie są jeszcze wnioskodawcami o przyznanie dotacji) obowiązek zawarcia umowy z wybranymi przez nich wykonawcami wykroczyła poza granice upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5. Obowiązek podpisania umowy z wykonawcą przed datą złożenia wniosku o dotację może prowadzić do sytuacji w której podmiot zaciągnie zobowiązanie na realizację budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i nie otrzyma dotacji z budżetu. Ewentualna konieczność zawarcia takich umów z wykonawcami zdaniem Kolegium może być wymagana na etapie ubiegania się o dotację, tj. powinna dotyczyć podmiotów które zgodnie z przyjętymi przez radę zasadami złożyły wniosek o przyznanie dotacji, który to wniosek został pozytywnie rozpatrzony. Nadto zdaniem Kolegium Izby ani organ stanowiący ani organ wykonawczy nie może ingerować w treść umów zawieranych przez ewentualnych wnioskodawców. Dlatego, jeśli postanowienia art. 403 ust. 5 nie upoważniają organu stanowiącego do kształtowania treści umów zawieranych przez podmiot dotowany, nie może on również scedować takiego upoważnienia na organ wykonawczy. Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Łasku wykroczyła również poza granice upoważnienia ustawowego zobowiązując Burmistrza Łasku do określenia wzoru wniosku o wypłatę dotacji (§9 ust. 3), wzoru protokołu odbioru końcowego (§9 ust. 5 pkt 1). Upoważnienie Rady do określenia zasad udzielania dotacji oraz trybu postępowania w sprawie jej udzielenia i sposobu rozliczenia dotacji oznacza, że to Rada ma określić elementy jakie winny zostać zawarte w dokumentach dotyczących przyznawania i rozliczania dotacji. Nie ma tu znaczenia czy elementy te będą określone w treści uchwały czy też przyjmą postać wzoru stanowiącego załącznik do uchwały. Przy powyższym Kolegium Izby wskazuje, że nie zostały zakwestionowane postanowienia § 6 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym zobowiązano Burmistrza Łasku do określenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji, z uwagi na zapisy § 6 ust. 4 załącznika do uchwały. Z postanowień tego przepisu uchwały wynika bowiem, że Rada Miejska w Łasku określiła elementy wniosku o udzielenie dotacji.

Poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy, Rada Miejska w Łasku wykroczyła również zobowiązując wnioskodawcę do złożenia oświadczenia, że dokonał on wyboru wykonawcy z zachowaniem konkurencyjności tzn. po rozeznaniu rynku i wyborze najkorzystniejszej oferty (§6 ust. 5 pkt 8) oraz załączenia do wniosku o wypłatę dotacji oświadczenia producenta urządzenia, iż zamontowana oczyszczalnia spełnia wymagania dotyczące standardów i jakości ścieków wynikających z przepisów oraz dobrana została odpowiednio do wymaganego na danym terenie stopnia oczyszczania ścieków, warunków gruntowo-wodnych, wielkości działki oraz liczby domowników jak również oświadczenia producenta, że roboty montażowe zostały przeprowadzone prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi gwarantując prawidłową pracę urządzenia (§9 ust. 5 pkt 4 i 5). W ocenie Kolegium Izby żądanie złożenia wyżej wskazanych oświadczeń producentów może stanowić utrudnienie chociażby z tego względu, że urządzenie zakupione może być od producenta zagranicznego. Jednocześnie Kolegium zauważa, że producent urządzenia z reguły nie bierze udziału w jego montowaniu, co oznacza że złożenie takiego oświadczenia również stanowiłoby utrudnienie.

Odnosnie oświadczenia wnioskodawcy o dokonaniu wyboru wykonawcy z zachowaniem konkurencyjności, Kolegium uznało, że rada w świetle postanowień art.403 ust.5 ustawy nie posiada uprawnień do regulowania trybu wyboru wykonawcy usługi. Zobowiązanie wnioskodawcy do złożenia takiego oświadczenia w cenie Kolegium, wykracza poza delegację wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ nie dotyczy relacji beneficjent – organ dotujący, tylko relacji beneficjent – wykonawca inwestycji, a konkretnie stosunku zobowiązaniowego, jaki ma zostać nawiązany pomiędzy beneficjentem dotacji, a wykonawcą, realizowanej na jego rzecz, inwestycji. Tym samym przywołane postanowienia Uchwały dotyczą *de facto* trybu wyboru wykonawcy przez beneficjenta dotacji, a nie zasad udzielania dotacji i trybu postępowania w sprawie jej udzielenia.

Jako wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego Kolegium uznało również postawienie § 11 załącznika do uchwały, z którego wynika, że Rada przyznała wnioskodawcy możliwość przeniesienia uprawnienia wynikającego z umowy dotacji na następcę prawnego w przypadku zawarcia umowy przeniesienia własności, na której ma być realizowany lub został zrealizowany przedmiot dotacji. Kolegium Izby podkreśla, że delegacja dla Rady ogranicza się wyłącznie do określenia zasad udzielania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Zatem upoważnienie Rady kończy się na określeniu sposobu rozliczenia dotacji. Nie jest możliwe, żeby Rada w uchwale regulowała uprawnienia i obowiązki podmiotów, które otrzymały dotację na podstawie zawartej umowy, zrealizowały przedsięwzięcie i rozliczyły dotację. Dotacje udzielane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska podlegają szczególnym zasadom rozliczenia a uprawnienia wynikające z umowy zawartej z wnioskodawcą nie są zbywalne. Rada nie jest zatem umocowana do przyznania możliwości przeniesienia uprawnienia wynikającego z umowy dotacji na następcę prawnego.

W §3 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska w Łasku posłużyła się pojęciem „Aglomeracji” oraz zwrotem „warunków dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających właściwych dla RLM aglomeracji”. Z kolei w § 3 ust. 11, Rada użyła pojęć „budynki letniskowe” i „rekreacyjne”. Z postanowień załącznika do uchwały nie wynika, żeby Rada Miejska w Łasku wyjaśniła znaczenie użytych pojęć.

Kolegium Izby zauważa, że w przypadku pojęć użytych w § 3 ust. 11 załącznika do uchwały, przepisy obowiązującego prawa nie definiują pojęcia budynku letniskowego czy rekreacyjnego. Jedynie przepisy prawa budowlanego posługują się pojęciem budynków rekreacji indywidualnej. Natomiast pojęcia określone w §3 ust. 3 załącznika do uchwały, zostały co prawda zdefiniowane przez ustawodawcę w ustawie Prawo wodne oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków jakie należy spełnić przy wprowadzeniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych. Jednakże w ocenie Kolegium Izby posługiwanie się w badanej uchwale pojęciami niezdefiniowanym przez ustawodawcę i niedookreślonymi przez Radę, jak również pojęciami które są zdefiniowane przez ustawodawcę ale które wymagają od adresata uchwały poszukiwania w przepisach prawa znaczenia pojęć w niej użytych powoduje, że akt prawa miejscowego staje się nieczytelny. Nadto fakt, iż pojęciem aglomeracji można posługiwać się zarówno w dziedzinie urbanistyki jak również w zakresie prawa wodnego, czyni przedmiotową uchwałę dodatkowo zawiłą dla adresata. Dlatego w ocenie Kolegium Izby postanowienia aktów prawa miejscowego powinny być formułowane w sposób precyzyjny, czytelny, jasny i wyczerpujący, tak by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do pojęć w nich zawartych. Akt prawa miejscowego nie może również nakładać na swoich adresatów obowiązku „poszukiwania” definicji pojęć w nim zawartych. Kolegium Izby podkreśla, że również według utrwalonego orzecznictwa sądowego uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94).

Jednocześnie Kolegium wskazuje, że regulacja wynikające z § 3 ust. 11 jest niepotrzebna z uwagi na zapisy § 2 pkt 5 i 6, z których wynika, że przydomowe oczyszczalnie ścieków realizowane będą wyłącznie w budynkach mieszkalnych.

Nadto Kolegium Izby wskazuje, że poprzez zapis § 14 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Łasku wkroczyła w materię ustawodawcy, dokonując modyfikacji przepisu art. 252 ustawy o finansach publicznych, poprzez wskazanie, że w przypadku stwierdzenia iż dotacja została pobrana

nienależnie, w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem w okresie 5 lat od daty przyznania dotacji, licząc od daty dokonania jej wypłaty, dotacja podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, że regulacja zawarta w akapicie umieszczonym przed § 2 załącznika do uchwały nie została oznaczona jako § 1 i z treści tej regulacji wynika modyfikacja przedmiotu uchwały. Stosownie do postanowień art. 403 ust. 5 ustawy, przedmiotem uchwały mają być zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania. Natomiast Rada Miejska w Łasku w akapicie umieszczonym przed § 2 załącznika do uchwały postanowiła, że „Regulamin określa szczegółowe zasady przyznawania, wypłacania i rozliczania dotacji celowej (...)”.

Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono, 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 Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk