

**Uchwała Nr 18/126/2013**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
z dnia 25 kwietnia 2013 r.

**w składzie**

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

Po rozpoznaniu w dniu 25 kwietnia 2013 roku - w zakresie właściwości Kolegium - Uchwały Nr XXXIII/276/2013 Rady Gminy Pabianice z dnia 25 marca 2013 roku w sprawie Programu wsparcia budowy przyłączy kanalizacyjnych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Pabianice w latach 2013-2015 w części opatrzonej tytułem: „Zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków”, 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 XXXIII/276/2013 Rady Gminy Pabianice z dnia 25 marca 2013 roku w sprawie Programu wsparcia budowy przyłączy kanalizacyjnych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Pabianice w latach 2013-2015 w części opatrzonej tytułem: „Zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków” z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 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 XXXIII/276/2013 Rady Gminy Pabianice z dnia 25 marca 2013 roku w sprawie Programu wsparcia budowy przyłączy kanalizacyjnych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Pabianice w latach 2013-2015 (zwanej dalej Uchwałą), która wpłynęła do Izby w dniu 28 marca bieżącego roku. Do Uchwały załączono załącznik Nr 1 pod tytułem: „Program wsparcia budowy przyłączy kanalizacyjnych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Pabianice w latach 2013-2015” oraz dokument bez oznaczenia numerowego zatytułowany „Zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków”. W odniesieniu do części Uchwały zawartej w załączniku Nr 1 i zatytułowanej „Program wsparcia budowy przyłączy kanalizacyjnych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Pabianice w latach 2013-2015” Kolegium Izby postanowiło uznać swoją niewłaściwość rzeczową i przekazać Uchwałę w tej części Wojewodzie Łódzkiemu.

W toku badania Uchwały w części opatrzonej tytułem: „Zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków”, Kolegium ustaliło, co następuje:

Z §1 ust. 2 zawartego w Rozdziale 1 Zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków wynika, że dotację celową z budżetu Gminy Pabianice na realizację zadań służących ochronie środowiska mogą otrzymać „osoby fizyczne będące właścicielami nieruchomości (w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), położonych na terenie Gminy Pabianice, będąc jednocześnie inwestorem zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie”. W ocenie Kolegium Izby, wskazane postanowienie w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz.150 z późn. zm.). W myśl tego przepisu, rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie rady gminy (powiatu) do podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego, dotyczącej udzielania ze swojego budżetu dotacji na zadania gminy (powiatu) określone w ustawie Prawo ochrony środowiska. Rada gminy (powiatu) decydując zatem o podjęciu takiej uchwały jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia, ponieważ - stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 78 483 z późn.zm.) - organy samorządu terytorialnego ustanawiając akty

prawa miejscowego działają nie tylko na podstawie, ale i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy (powiatu) kompetencji do ustalania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje z mocy ustawy. Jednocześnie wskazać należy, że z art. 403 ust. 4 powołanej ustawy wynika, że dotacja celowa może być udzielona podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, w szczególności: osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz jednostkom sektora finansów publicznych będącym 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. Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby nie podzieliło stanowiska przedstawicieli Gminy, którzy wskazywali, że ograniczenie w Uchwale katalogu podmiotów mogących ubiegać się o dotację uzasadnia okoliczność, że gospodarka ściekowa należy do zadań własnych gminy, jak również, że Gmina Pabianice będzie wnioskowała o pozyskanie środków zewnętrznych na realizację programu ustalonego w Uchwale z Wojewódzkiego oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które obejmują zagospodarowanie ścieków bytowo-gospodarczych powstających w gospodarstwach domowych. Zdaniem Kolegium Izby, regulacje zawarte w programach, w ramach których gmina może aplikować o środki zewnętrzne, nie mogą kształtować upoważnienia dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego w sposób odmienny niż wynika to z przepisów ustawy, na podstawie której akt taki jest podejmowany.

W §2 ujętym w Rozdziale 1 Zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków, Rada Gminy Pabianice ustaliła, że dotacja celowa przeznaczona jest na częściową refundację kosztów zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, polegającego na budowie przyłącza kanalizacyjnego lub przydomowej oczyszczalni ścieków. W §3 zawartym w Rozdziale 2 ustalono, że wysokość dotacji wynosi 50% kosztów kwalifikowanych realizowanego zadania: a) wykonania przyłącza kanalizacyjnego, jednak nie więcej niż 123 zł brutto za 1 mb wykonanego przyłącza, b) budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, jednak nie więcej niż 5.000 zł brutto. W §4 ust. 1 wskazano, że na koszt kwalifikowany realizowanego zadania składają się koszty poniesione od dnia wejścia w życie Uchwały: 1) dla przyłącza kanalizacyjnego: zakupu materiałów, usługi wykonania przyłączenia oraz pomiarów geodezyjnych, w kwotach brutto, 2) dla przydomowej oczyszczalni ścieków (POS): zakup POS wraz z usługą i wykonania instalacji niezbędnych dla prawidłowej pracy oczyszczalni w kwotach brutto. Jednocześnie w Rozdziale 3 ustalono, że wnioski o dotację wraz z kompletem załączników przyjmowane będą do 31 maja roku, w którym będzie realizowane przedsięwzięcie, a wszystkie prace powinny zostać wykonane do końca października tego roku (§7 ust. 1). W §12 ust. 2 wskazano, że wnioskodawca informowany jest o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku i terminie podpisania umowy lub o negatywnym rozpatrzeniu wniosku pismem nadanym w terminie do 15 czerwca danego roku. Z powyższego wynika, że w Uchwale dopuszczono pokrycie

z budżetu Gminy Pabianice kosztów kwalifikowanych poniesionych na wykonanie inwestycji od dnia wejścia w życie Uchwały, a przed zawarciem umowy o dotację. Z wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli jednostki na posiedzeniu Kolegium wynikało, że podczas sesji rady gminy uznano takie regulacje za dopuszczalne, z uwagi na duże zainteresowanie Uchwałą mieszkańców Gminy Pabianice. W ocenie Kolegium Izby postanowieniami tymi rada gminy wykroczyła w sposób istotny poza zakres upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, który wyraźnie wskazuje, że uchwała podejmowana przez organ stanowiący dotyczy zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 tej ustawy. Stosownie do tego przepisu 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. Jednocześnie w ust. 6 art. 403 Prawa ochrony środowiska postanowiono, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. Zgodnie natomiast z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) 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, a stosownie do art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f tej ustawy dotacje celowe - są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Powołane przepisy wskazują, że dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska, powinna służyć realizacji zadania publicznego przez beneficjenta. Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone. Dopiero bowiem po zawarciu umowy o dotację, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, mamy do czynienia z realizacją zadania publicznego przez beneficjenta dotacji. W ocenie Kolegium Izby, powołane przepisy wykluczają możliwość refundowania z budżetu gminy wydatków poniesionych przed zawarciem umowy o dotację.

Oparcia w obowiązujących przepisach nie znajdują również uregulowania Uchwały wynikające z §17 pkt b) - d) oraz z §19, zawarte w Rozdziale 4 Zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków. W § 17 Rada Gminy w Pabianicach postanowiła, że przyznana tytułem dotacji kwota podlega zwrotowi na zasadach określonych w umowie o dotację w przypadku: pkt b) zaprzestania w okresie 5 lat od zakończenia roku, w którym dotacja została rozliczona: - korzystania z przyłącza kanalizacyjnego i/lub rozwiązania umowy na odbiór nieczystości ciekłych, - eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków lub eksploatacji niezgodnie z warunkami technicznymi, przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy Prawo wodne, pkt c) uniemożliwienia dokonania kontroli, o której mowa w §19, pkt d) niezapewnienia ciągłości korzystania z przyłączy lub przydomowej oczyszczalni ścieków – w przypadku zmiany właściciela nieruchomości.

W § 19 postanowiono, że wnioskodawca jest zobowiązany umożliwić przeprowadzenie kontroli w terminach i na zasadach ustalonych przez Gminę Pabianice, pod rygorem zwrotu udzielonej dotacji. Zdaniem Kolegium Izby, uregulowania te są sprzeczne z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ nie mieszczą się w upoważnieniu udzielonym radzie gminy. Z upoważnienia przyznanego radzie nie wynika bowiem uprawnienie do zmiany zasad dotyczących reguł zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określonych w art. 252 oraz w art. 251 ustawy o finansach publicznych. 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 ocenie Kolegium Izby, 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 Uchwały w zakresie Zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków, prowadzi również do wniosku, że nie wypełniono w niej regulacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ nie określono kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania. Stosownie zaś do wskazanego art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, zasady udzielania dotacji celowej obejmować powinny w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania. W Uchwale wskazano inwestycje, których realizacja będzie podlegała dofinansowaniu z budżetu Gminy, jak również warunki, jakie powinna spełniać nieruchomość, na której realizowana ma być inwestycja (§1 ust. 1 i 3 Rozdział 1), jednakże nie określono kryteriów, w oparciu o które nastąpi dokonanie wyboru inwestycji do dofinansowania z budżetu Gminy. Kolegium Izby wskazuje także na wewnętrznie niespójne postanowienia Uchwały. Mianowicie, w § 11 ust. 4 (Rozdział 3) określono, że to umowa o udzielenie dotacji celowej określa w szczególności sposób i termin przekazania dotacji, natomiast z § 16 (Rozdział 4) wynika, że kwestię tę uregulowano w samej Uchwale ustalając, że przekazanie środków dotacji nastąpi na konto wskazane w umowie, w terminie 30 dni od daty sporządzenia protokołu rozliczenia udzielonej dotacji, o którym mowa w § 15. Za niezrozumiałą - w ocenie Kolegium Izby - należy uznać także redakcję § 12 ust. 3 (Rozdział 3), w którym wskazano: „Niepodpisanie przez Wnioskodawcę umowy, o której mowa w §11 w ciągu 14 dni kalendarzowych od terminu podpisania umowy wskazanego w informacji traktuje się jak rezygnację z przyznanego dofinansowania”. W konkluzji niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium Izby podkreśla, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu, na

co wyraźnie wskazuje powołany wyżej art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a co znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. 2001r. Nr 142, poz.1591 z późn.zm.), z którego wynika, że to 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 zatem uwzględnić 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 uwadze, 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**