

UCHWAŁA NR 0102-122/23

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 8 marca 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LI/325/2023 Rady Gminy Budry z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu na wykonanie przedsięwzięć proekologicznych na terenie Gminy Budry.

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 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2023 r., poz. 40)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność oświadczenia upoważniającego pracowników Urzędu Gminy Budry do przeprowadzenia kontroli wykonanych prac i sporządzenia protokołów końcowych wykonania przedsięwzięcia, zawartego we wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Budry na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków, stanowiącym załącznik Nr 1 do „Regulaminu zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji na realizację zadań związanych z ochroną środowiska w zakresie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Budry”, będącego załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr LI/325/2023 Rady Gminy Budry z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu na wykonanie przedsięwzięć proekologicznych na terenie Gminy Budry.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Budry w dniu 8 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr LI/325/2023 w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu na wykonanie przedsięwzięć proekologicznych na terenie Gminy Budry.

W dniu 21 lutego 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 27 lutego 2023 r. zawiadomiono Gminę Budry, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 8 marca 2023 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 Budry nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z 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 stwierdziło co następuje:

Rada Gminy Budry, korzystając z kompetencji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.), ustaliła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Budry na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Budry. Zasady te znalazły wyraz w załączniku Nr 1 do uchwały Nr LI/325/2023 pn. „Regulamin zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji na realizację zadań związanych z ochroną środowiska w zakresie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Budry”.

W oświadczeniu zawartym we wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Budry na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków, stanowiącym załącznik Nr 1 do ww. Regulaminu, Rada Gminy Budry postanowiła, iż cyt.: „Upoważniam pracowników Urzędu Gminy Budry do przeprowadzenia kontroli wykonanych prac i sporządzenia protokołów końcowych wykonania przedsięwzięcia”.

Stosownie do 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 podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w szczególności osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, a także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowi, 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 w drodze uchwały odpowiednio rada gminy albo rada powiatu.

Z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wynika, iż organy władzy publicznej działają tylko na podstawie i w granicach prawa. Art. 94 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kompetencji prawodawczych nie można domniemywać, ani też stosować przez analogię. Skoro żaden przepis rangi ustawy, lub wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia nie przewiduje kompetencji organu stanowiącego gminy do stanowienia w danym zakresie to oznacza, że organ kompetencji takich nie posiada.

W ocenie Kolegium Izby, treść oświadczenia zawartego we wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Budry na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków, stanowiącym załącznik Nr 1 do Regulaminu, wykracza poza kompetencje do stanowienia aktu prawa miejscowego, jakie przyznaje Radzie Gminy Budry przepis art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, gdyż przedmiotowe oświadczenie, w tej części nie stanowi o zasadach udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobie jej rozliczania.

Kolegium Izby podnosi, że żaden przepis ustawy – Prawo ochrony środowiska nie uprawnia Rady Gminy Budry do regulowania kwestii dotyczących przeprowadzenia kontroli wykonanych prac i sporządzenia protokołów końcowych wykonania przedsięwzięcia przez upoważnionych pracowników Urzędu Gminy Budry.

Kolegium Izby wskazuje, że zagadnienia stosunków prawnych, które nie zostały wymienione w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, a które mogą wystąpić między gminą a podmiotem, któremu gmina udzieli dotacji, powinny być uwzględnione w umowie, o której m. in. mowa w § 10 ust. 10 Regulaminu, zawartej między gminą a tym podmiotem. Kwestie dotyczące treści takiej umowy zostały zawarte w art. 250 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa 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 części dotacji celowej z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Potwierdzeniem takiego stanowiska Kolegium Izby jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. (sygn. akt: I SA/Gd 134/15) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 września 2015 r. (sygn. akt: I SA/Lu 840/15).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność oświadczenia upoważniającego pracowników Urzędu Gminy Budry do przeprowadzenia kontroli wykonanych prac i sporządzenia protokołów końcowych wykonania przedsięwzięcia, zawartego we wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Budry na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków, stanowiącym załącznik Nr 1 do „Regulaminu zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji na realizację zadań związanych z ochroną środowiska w zakresie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Budry”, będącego załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr LI/325/2023 Rady Gminy Budry z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu na wykonanie przedsięwzięć proekologicznych na terenie Gminy Budry, w związku z naruszeniem art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń 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).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Prezes

Bogdan Gaber