

**Uchwała nr 30/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 28 lutego 2018 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy w Kondratowicach nr XXXIV/202/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice**

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 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

części uchwały Rady Gminy w Kondratowicach nr XXXIV/202/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice, w zakresie:

1) § 3 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2017 r. poz. 1523),

2) § 2 ust. 8 Programu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska realizowanych na terenie Gminy Kondratowice polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków, stanowiącego załącznik do uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.),

3) § 7 ust. 3 Programu wymienionego w pkt 2 — wobec istotnego naruszenia art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy w Kondratowicach nr XXXIV/202/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 15 lutego 2018 roku.

Rada Gminy w Kondratowicach, powołując się m.in. na przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, określiła zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji polegającej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, przyłączy do kanalizacji sanitarnej lub bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne na terenie Gminy Kondratowice oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Wszystkie te kwestie szczegółowe uregulowane zostały w załączniku nr 1 do uchwały Rady Gminy w Kondratowicach nr XXXIV/202/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r., zawierającym „Program udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska realizowanych na terenie Gminy Kondratowice polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków”.

W ocenie Kolegium Izby niektóre regulacje przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujące przepisy prawa. Rada Gminy w Kondratowiczach m.in. postanowiła:

1) w § 3: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 roku”,

2) w § 2 ust. 8 Programu: „Dotacja ze środków budżetu gminy udzielana jest po spełnieniu przez Wnioskodawcę następujących warunków: [...] Zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami na rzecz gminy, za okres ostatnich 5 lat”,

3) w § 7 ust. 3 Programu: „Zwrot dofinansowania następuje w kwocie stanowiącej wysokość dofinansowania powiększonej o odsetki ustawowe liczone od dnia wypłaty dofinansowania”.

Badana uchwała Rady Gminy w Kondratowicach jest aktem prawa miejscowego. Jej postanowienia o charakterze generalnym i abstrakcyjnym są adresowane do osób trzecich pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego, określając uprawnienia i obowiązki tych osób.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że przepis prawa nie ogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie (zob. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. sygn. akt III SA 1170/01, OSS 2001/1/23). Odpowiednie regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523), zwanej dalej „u.o.a.n.”. Akty prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że wchodzi one w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt prawa miejscowego ustali termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 (LEX nr 1083328) NSA stwierdził, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto Sąd zwrócił uwagę, iż uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

W badanej uchwale pomimo tego, że Rada Gminy prawidłowo określiła wejście w życie uchwały, to wskazując jednocześnie termin jej obowiązywania przewidziała wsteczne działanie prawa. Możliwość wejścia w życie prawa z mocą wsteczną prowadzi do automatycznego pozbawienia adresatów uchwały możliwości zapoznania się z treścią podjętego aktu prawa miejscowego w ustawowo określonym trybie i terminie przed dniem jego wejścia w życie, co godzi w konstytucyjnie chronione wartości, takie jak m.in. bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego.

Nieprawidłowe określenie terminu wejścia aktu prawa miejscowego w życie stanowi istotne naruszenie prawa i tym samym powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przepisu uchwały, który tę kwestię reguluje. W takiej sytuacji wchodzi w grę przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n., który ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia aktu normatywnego w życie, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10).

Należy poza tym zauważyć, że zgodnie z przyjętymi w badanej uchwale regulacjami ustalone zostały dwa terminy w roku składania i rozpatrywania wniosków o przyznanie dotacji celowej — do 31 maja i do 30 września. Wejście w życie uchwały w trakcie roku budżetowego nie ogranicza zatem potencjalnym beneficjentom możliwości otrzymania dofinansowania w 2018 r. kosztów planowanych inwestycji.

Nałożenie na wnioskodawcę, ubiegającego się o uzyskanie dotacji celowej na dofinansowanie z budżetu gminy kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obowiązku przedłożenia zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami i opłatami na rzecz gminy wykracza poza zakres upoważnienia, wynikającego z art. 403 ust. 5 p.o.ś., do określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację, w tym formę wniosku, a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. sygn. akt I SA/Kr 1106/08, LEX nr 509690). Żądanie od wnioskodawcy zaświadczenia wydawanego przez ten sam organ, który przyjmuje i rozpatruje wnioski jest bezzasadne z uwagi na to, że organ ten dysponuje odpowiednią wiedzą, jakiej wymaga. Jej potwierdzenie w formie wydania zaświadczenia jest w takiej sytuacji zbędne i jest przejawem nadmiernego formalizmu. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Określony w § 7 ust. 3 Programu obowiązek ponoszenia odsetek ustawowych od zwracanego dofinansowania w formie dotacji celowej inwestycji służących ochronie środowiska w sposób istotny narusza przepis art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), zwanej dalej „u.f.p.”. Należy zauważyć, że rada gminy nie została upoważniona na podstawie art. 403 ust. 5 p.o.ś. do określenia wysokości naliczanych odsetek od przekazanych dotacji w razie niedochowania warunków korzystania przez beneficjenta z tego rodzaju źródła finansowania. Kwestie te są regulowane w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych. W świetle postanowień art. 252 ust. 1 pkt 1 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tego faktu.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zauważa następujące uchybienia w treści uchwały:

- tytuł uchwały powinien odnosić się nie tylko do zasad i trybu udzielania dotacji celowej, ale również do sposobu jej rozliczania, jak stanowi art. 403 ust. 5 p.o.ś.; sposób rozliczania dotacji uregulowany został w § 4 Programu;

- w podstawie prawnej podjęcia uchwały nieprawidłowo powołano art. 221 u.f.p., który nie odnosi się do przedmiotu regulacji uchwały;

- tytuł Programu nie jest adekwatny do jego przedmiotu, ponieważ Program obejmuje udzielanie dotacji nie tylko na dofinansowanie kosztów inwestycji polegających na budowie przydomowej oczyszczalni ścieków, jak wynika to z jego nazwy, ale także na budowę przyłączy do kanalizacji sanitarnej oraz bezodpływowego zbiornika na ścieki.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Kondratowicach przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus