



Uchwała Nr 227/XVIII/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 22 lipca 2021 r.

**w sprawie uchwały Nr XXXV/207/2021 Rady Gminy Łękawica z dnia 30 czerwca 2021 r.
w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu finansowania budowy przydomowych oczyszczalni
ścieków na terenie Gminy Łękawica”**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXXV/207/2021 Rady Gminy Łękawica z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu finansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łękawica” z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) oraz art. 251 - 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) i § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającego na:

- przekazaniu organowi wykonawczemu gminy uprawnień do uregulowania trybu postępowania o udzielanie dotacji i sposobu jej rozliczania, poprzez upoważnienie Wójta Gminy do określenia wzoru wniosku o dofinansowanie i wzoru wniosku o płatność wraz załącznikami, które będą obowiązywać ubiegających się i rozliczających dotacje, czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe,
- nieuprawnionym zmodyfikowaniu uregulowań dotyczących zasad zwrotu dotacji,
- zdecydowaniu o stosowaniu do zwrotu dotacji odsetek ustawowych, co stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXV/207/2021 Rady Gminy Łękawica z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu finansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łękawica” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 7 lipca 2021 r. W dniu 15 lipca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 218/XVII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. O terminie posiedzenia Kolegium Izby powiadomiono organy Gminy Łękawica z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 wyżej powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 22 lipca 2021 r. nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy. Przewodniczący Rady Gminy Łękawica i Wójt tej Gminy pismem znak: RI.600.12.2021.AK z dnia 20 lipca br. złożyli w sprawie badanej uchwały pisemne wyjaśnienia.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie nadzorcze, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zapadło na tle następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Ocena badanej uchwały została dokonana przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) ze szczególnym uwzględnieniem art. 403 ust. 5 tej ustawy. Podejmując badaną uchwałę, Rada Gminy Łękawica w jej podstawie prawnej wskazała na przepisy art. 403 ust. 4 - 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40, art. 41 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W załączniku do uchwały organ stanowiący Gminy uchwalił Gminny Program finansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łękawica. W rozdz. I załącznika uregulował postanowienia ogólne w pkt 1, w pkt 2 cele programu i w pkt 3 przedmiot dofinansowania. W rozdz. II załącznika zatytułowanym „Warunki przyznawania dofinansowania” postanowił, że cyt.:

- „1) Zainteresowany dofinansowaniem zobowiązany jest złożyć wniosek, którego wzór zostanie określony przez Wójta Gminy w Zarządzeniu;*
- 2) Załączniki do wniosku zostaną określone przez Wójta Gminy w Zarządzeniu;*
- 3) Wnioski będą rozpatrywane według kolejności ich składania do wyczerpania środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy Łękawica.*

4) Dotacja przyznawana jest na podstawie dokumentów, których wzór zostanie określony przez Wójta Gminy w Zarządzeniu; tj.:

- a) zawartego Porozumienia;
- b) zgłoszenia wykonania Inwestycji,
- c) protokołu odbioru Inwestycji”.

W rozdz. III załącznika o tytule „Wysokość dofinansowania” Rada Gminy uchwaliła przepisy o treści, cyt.:

„1) Inwestycja może być dofinansowana w wysokości do 30% kosztów budowy, nie więcej jednak niż 3000zł (słownie: trzy tysiące złotych 00/100).

2) Gmina zastrzega sobie prawo kontroli przestrzegania warunków Porozumienia w okresie 5 lat od dnia jego podpisania. W przypadku nieprzestrzegania warunków Porozumienia otrzymujący dofinansowanie zobowiązany jest do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi, liczonymi od dnia przekazania nieprawidłowo wykorzystanego lub pobranego dofinansowania.

3) Dofinansowanie zostanie udzielone i rozliczone zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.”.

Przepisy dotyczące rozliczenia dofinansowania uchwalono w rozdz. IV załącznika w następującym brzmieniu, cyt.: „1) Wypłata dofinansowania nastąpi:

- a) po całkowitym zakończeniu i sfinansowaniu Inwestycji,
- b) na podstawie złożonego wniosku o płatność, którego wzór zostanie określony przez Wójta Gminy w Zarządzeniu;
- c) w ciągu 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o płatność.
- d) przelewem na wskazany przez Wnioskodawcę rachunek bankowy albo gotówką w Kasie Urzędu.

2) Załączniki do wniosku o płatność zostaną określone przez Wójta w Zarządzeniu.”.

Ponadto w rozdz. V załącznika zatytułowanym „Postanowienia końcowe” uchwalono następujące zobowiązania i obowiązki wnioskodawcy, cyt.:

„1) Wnioskodawca jest zobowiązany na każde wezwanie Gminy do przedstawienia dowodów potwierdzających badanie oczyszczonych ścieków.

2) Zdemontowanie przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, na budowę której udzielona została dotacja – w okresie 5-ciu lat od daty udzielenia dotacji przez Gminę, skutkować będzie obowiązkiem zwrotu dotacji w pełnej wysokości wraz z odsetkami ustawowymi, liczonymi od daty przekazania dotacji do dnia jej zwrotu.”

Na podstawie art. 403 ust. 4 powołanej w sentencji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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.

W myśl przepisu art. 403 ust. 5 ww. ustawy, **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 odpowiednio **rada gminy** albo rada powiatu **w drodze uchwały**. Według przepisu art. 430 ust. 6 zdanie pierwsze, udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie **umowy** zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4.

Przepis ustawy Prawo ochrony środowiska ustanawiający upoważnienie dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim w tym przypadku jest jej art. 403 ust. 5, w ocenie Kolegium Izby popartej orzecznictwem sądów administracyjnych podlega ścisłej wykładni językowej. Jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnienia i nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, w którym Sąd wskazał, że: *„Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”* oraz wyrok WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2021 r., III SA/Po 747/20, w którym Sąd wypowiedział się, że *„Określone w art. 403 ust. 5 P.o.ś. upoważnienie nie uprawnia do tego rodzaju modyfikacji i to mimo użytego w tym przepisie zwrotu w szczególności, gdyż rada gminy może*

stanować prawo miejscowe jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji i art. 40 ust. 1 u.s.g.), ale jednocześnie nie może modyfikować tego, co już uregulowano w przepisie ustawy”.

W świetle powyższego najistotniejszym zarzutem Kolegium Izby wobec podjętej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest przekazanie organowi wykonawczemu gminy przepisami pkt 1, 2 i 4 rozdz. II oraz pkt 1b i 2 rozdz. IV zał. do badanej uchwały, uprawnień do uregulowania trybu postępowania o udzielanie dotacji i sposobu jej rozliczania, poprzez upoważnienie Wójta Gminy Łękawica do określenia wzorów wniosków wraz z załącznikami, które będą obowiązywać ubiegających się o dotację oraz rozliczających dotację. W piśmie z dnia 20 lipca br. przewodniczący Rady Gminy i Wójt Gminy wyjaśnili, że zdaniem Gminy zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i jej rozliczania zostały określone w przedmiotowej uchwale zgodnie z art. 403 ust. 5 ww. ustawy oraz że wskazano rodzaj dokumentów wymaganych w tej procedurze, a wójt określi wzory tych dokumentów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonało oceny czy kształtowanie treści wniosków stosowanych w toku procedury o udzielenie oraz rozliczenia dotacji mieści się w granicach kompetencji ustawowej, jaką dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego tworzy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby popartym orzecznictwem sądów administracyjnych (m.in. wyr. NSA z 22 marca 2017 r., II GSK 1673/15), pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek skutecznego ubiegania się o dotację. Natomiast pod pojęciem „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania” Kolegium Izby rozumie zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno - technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację, a także by dokonać prawidłowego rozliczenia dotacji. Zdaniem Kolegium Izby, prawo do ukształtowania treści wniosku o udzielenie dotacji oraz wniosku o wypłatę rozliczającego dotację wchodzi w zakres pojęcia ustawowego: „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania”. Uchwalenie postanowień załącznika do badanej uchwały, w których organ stanowiący cedeje na organ wykonawczy uprawnienia do określenia ww. wniosków, świadczy o tym, że Rada Gminy Łękawica odnajdywała dla siebie w tym przepisie ustawowym legitymację do regulowania tej materii, w ramach określenia „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania”. Podstawową przeszkodą do legalnego cedowania powyższych kompetencji na organ wykonawczy jest jednak brak stosownego

upoważnienia ustawowego. Skoro organ stanowiący posiada kompetencje do określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia, to winien w uchwale określić wszystkie te elementy, łącznie z określeniem wzorów formularzy lub wskazaniem niezbędnych treści jakie powinny one zawierać, by uzyskać oraz rozliczyć dotację. Brak uregulowania powyższych kwestii w tekście przyjętego programu, w formie określenia wzorów wniosków lub ich elementów, czyni uchwałę niekompletną z punktu widzenia wymagań z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W następstwie powyższego uchwała jako niekompletna nie może być wykonywana, co przesądziło o stwierdzeniu przez organ nadzoru jej nieważności w całości.

Oprócz powyższego, Kolegium Izby stwierdziło, że w badanej uchwale Rada Gminy Łękawica w przepisach pkt 2 rozdz. III i pkt 2 rozdz. V załącznika wprowadziła zmodyfikowane przesłanki zwrotu dotacji względem powszechnie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, do czego nie była uprawniona, jak i wbrew obowiązującemu prawu zdecydowała o stosowaniu do zwrotu dotacji odsetek ustawowych. W piśmie z dnia 20 lipca br. Przedstawiciele Gminy wyjaśnili, że uchwała dotyczy dofinansowania, które zostanie udzielone i rozliczone zgodnie z ustawą o finansach publicznych (rozdz. III pkt 3 uchwały) oraz że omyłkowo wprowadzono określenie „odsetek ustawowych”, natomiast zapisy dot. kontroli przestrzegania warunków porozumienia przez 5 lat miały zapewnić trwałość projektu i zapobiec zdemontowaniu oczyszczalni. W ocenie Kolegium Izby, przesłanki zwrotu dotacji udzielonej z budżetu gminy określił ustawodawca przepisami art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305). W myśl art. 251 ust. 1 – 4 tej ustawy, 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, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 tej ustawy. W przypadku podjęcia uchwały z art. 263 ust. 2 tej ustawy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. 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. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Na podstawie art. 251 ust. 5 ustawy o finansach publicznych od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 tego artykułu nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, poczynwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w art. 251 ust. 1-3

ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z art. 252 ust.1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności z pkt 1 lub pkt 2. Według przepisów ust. 2 – 5 ww. artykułu, w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega zaś ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. W myśl natomiast art. 252 ust. 6 ustawy o finansach publicznych odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 tego artykułu w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Powołane przepisy w ocenie Kolegium Izby kompleksowo regulują zagadnienie zwrotu dotacji, jak również kwestie naliczania odsetek od dokonywanego zwrotu. Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy. Należy tutaj wyjaśnić, że każda „należność budżetu z tytułu zwrotu dotacji” poddana jest dodatkowej regulacji w przepisach art. 60 pkt 1 - art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z obowiązkiem zwrotu dotacji oraz jej nieprawidłowego wydatkowania związana jest odpowiedzialność donatora i beneficjenta dotacji z art. 8 pkt 3 i art. 9 pkt 1 i 3 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289) oraz odpowiedzialność karnoskarbowa z art. 82 w zw. z art. 53 § 26 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2021 r. poz. 408 ze zm.). Wskazane przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz karnoskarbowe sankcjonują nieprawidłowości będące konsekwencją nieprawidłowości i naruszenia

przepisów z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, także na gruncie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Na tym tle sytuacji zwrotu dotacji, przewidziane w kwestionowanej uchwale odbiegają od ustawowo normowanego zwrotu dotacji z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Należy jeszcze raz zwrócić uwagę, że według przepisu art. 253 ustawy o finansach publicznych, przepisów art. 251 i art. 252 nie stosuje się tylko wówczas, **jeśli odrębne ustawy** określają zasady i tryb zwrotu dotacji. Aktualne przepisy ustawowe nie określają dodatkowych okoliczności zwrotu dotacji celowej do budżetu gminy udzielanej na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Możliwości ich ustanawiania nie przewiduje również delegacja ustawowa do podejmowania uchwał w tej sprawie przez organ stanowiący gminy z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji powyższego Kolegium Izby było zmuszone uznać, że regulacja zwrotu dotacji zawarta w kwestionowanych zapisach uchwały została podjęta z naruszeniem normujących powyższe kwestie przepisów art. 251 – 252 w zw. z art. 253 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby nie kwestionuje ewentualności nakładania w umowach o dotacje z art. 403 ust. 6 Prawo ochrony środowiska dodatkowych warunków zapewnienia trwałości tzw. efektu ekologicznego, jednak właściwym rozwiązaniem problemu nie powinno być modyfikowanie przesłanek zwrotu dotacji, ponad unormowane przepisami ustawy o finansach publicznych i ustaw szczególnych, gdyż brak jest podstawy prawnej dla modyfikowania ustanowionych przez ustawodawcę przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego.

Kolegium Izby podkreśla, że sytuacjom zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego towarzyszy ustawowy obowiązek ich zwrotu wraz z odsetkami liczonymi jak od zaległości podatkowych, co bezpośrednio wynika z art. 252 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych stanowiącego, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. O odsetkach liczonych jak od zaległości podatkowych mówi również art. 251 ust. 5 tej ustawy. Takie rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych ma źródło we wcześniejszych przepisach tej ustawy, a mianowicie w jej art. 67 ust. 1 stanowiącym, że do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz w art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który klasyfikuje kwoty dotacji podlegające

zwrotowi jako środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym.

Na zakończenie analizowania przepisów badanej uchwały Kolegium Izby wskazuje na przepis § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz w nawiązaniu do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), gdyż prawotwórcza działalność organu stanowiącego gminy w obszarze tworzenia aktów prawa miejscowego powinna charakteryzować się jasnymi, spójnymi i precyzyjnymi regulacjami. Adresat danego przepisu prawa miejscowego na jego podstawie powinien wiedzieć kto, w jakich okolicznościach oraz w jaki sposób ma się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu, również organ stosujący przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować, bez stosowania uznaniowości lub niedozwolonego zakresu swobody. W § 6 załącznika do ww. rozporządzenia prawodawca zawarł regułę dotyczącą precyzji i komunikatywności przepisu w świetle której, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis § 6 załącznika do rozporządzenia, na mocy jego § 143 ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego stanowionych przez radę gminy. Dodatkowo zgodnie z § 9 i § 10 zał. do ww. rozporządzenia należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”, a do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe powinny charakteryzować się precyzją i spójnością stosowanych pojęć i terminów, aby uniemożliwiać stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wymienionych wymagań nie spełniają w pełni zapisy badanej uchwały m.in. w zakresie niejednolitego stosowania w uchwale terminów „finansowanie” i „dofinansowanie” oraz stosowanie zamiennika w postaci „porozumienia” dla „umowy”, kiedy z art. 403 ust. 6 *in principio* ustawy Prawo ochrony środowiska wprost wynika udzielanie dotacji celowej beneficjentom na podstawie umowy, a nie porozumienia i potwierdza to również przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 lutego 2020 r. (I SA/Gl 686/19) stwierdził, że przepis art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska stanowi, iż udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4

u.p.o.ś. oraz uznał, że udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy dotacji zawieranej w formie umowy cywilnoprawnej.

Podsumowując całokształt zaprezentowanych powyżej argumentów związanych z badaniem nadzorczym uchwały Nr XXXV/207/2021 Rady Gminy Łękawica z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu finansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łękawica”, Rada Gminy podejmując badaną uchwałę będącą aktem prawa miejscowego była obowiązana precyzyjnie uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu oraz nie mogła wykroczyć poza delegację ustawową, jak również naruszać przepisów prawa materialnego. W ocenie organu nadzoru do przepisów aktów prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów wymagane są wyższe standardy jednoznaczności i określoności, dlatego powinny być one spójne, precyzyjne i czytelne oraz w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę. Badana uchwała Rady Gminy Łękawica nie wypełniała tych wymogów, co doprowadziło do negatywnej oceny legalności badanej uchwały i stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzoru.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej