



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra 2022-07-29

RIO.II.K.061.5.2022

Pan
Zbigniew Barski
Wójt Gminy Gubin

W odpowiedzi na Pana wniosek z dnia 11 lipca 2022 r. (data wpływu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze 13 lipca 2022 r.) o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych złożony na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) dotyczący pytania „czy w celu realizacji zadania związanego z gospodarką odpadami płynnymi na terenie Gminy Gubin poprzez budowę indywidualnych oczyszczalni ścieków w ramach środków otrzymanych z Ministerstwa Finansów w postaci uzupełnienia subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji i przekazane na podstawie art. 70f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zostanie uznane za właściwe zawarcie z mieszkańcami (właścicielem terenu) umowy cywilno-prawnej podpisanej na następujących zasadach:

- 1) organizacja przez Gminę w oparciu o Prawo Zamówień Publicznych jednego wspólnego zamówienia na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach nieruchomości należących do mieszkańców Gminy;
- 2) uczestnictwo mieszkańca Gminy (właściciela terenu) w realizacji zadania będzie możliwe dopiero po zawarciu z Gminą umowy użyczenia terenu niezbędnego do posadowienia urządzenia;

- 3) zawarta z właścicielem terenu/mieszkańcem umowa cywilno-prawna zobowiąże Gminę do wybudowania i udostępnienia do użytku przydomowej oczyszczalni ścieków;
- 4) warunkiem udziału w inwestycji mieszkańców będzie wkład finansowy w wysokości 27,5% całości inwestycji oraz ponoszenie kosztów bieżących związanych z utrzymaniem oczyszczalni, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze wyjaśnia:

Udzielenie merytorycznej odpowiedzi na przedstawione przez Pana zagadnienie związane jest przede wszystkim z przedstawieniem i analizą aktualnie obowiązujących przepisów prawnych normujących ww. sprawy.

Kluczowymi normami prawnymi w odpowiedzi na przedstawione przez Pana pytania będą przepisy prawne zawarte w art. 70f ust. 1 i art. 70h ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz.1672 ze zm.) oraz art. 403 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

Przepis art. 70 ust. 1 ww. ustawy o dochodach jst stanowi, że w roku 2021 gminy mogą otrzymać z budżetu państwa środki finansowe w kwocie 3 000 mln zł na uzupełnienie subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji.

Przepis art. 70h ust. 1 tej ustawy wskazuje na obowiązek przeznaczenia przez gminę w latach 2021-2024, na finansowanie inwestycji, o których mowa w art. 70f ust. 1 ustawy, wydatków nie mniejszych niż równowartość kwoty otrzymanej na podstawie tego przepisu. Warunek ten będzie spełniony także w przypadku, gdy gmina w tym okresie poniosła wydatki na inwestycje w zakresie usuwania i oczyszczania ścieków lub na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Natomiast ust. 2 tego artykułu doprecyzowuje sposób dokonywania wydatków na zadania związane z budową przydomowych oczyszczalni ścieków poprzez następującą regulację prawną „w zakresie dofinansowania przydomowych oczyszczalni ścieków zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973, 2127 i 2269)”.

Uwzględniając dyspozycję art. 70h ust. 2 ww. ustawy o dochodach jst, w której ustawodawca wprost stwierdza, iż w zakresie możliwości dofinansowania przydomowych oczyszczalni ścieków mają zastosowanie przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska, niezbędne jest przytoczenie również przepisów zawartych w tej ustawie odnoszących się

do możliwości i sposobu finansowania, dofinansowania zadań dotyczących m.in. budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

Przepisem, który normuje te sprawy jest art. 403 ww. ustawy, w świetle którego:

„Art. 403 (...)

2. Do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

3. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

4. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu 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.

5. 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.

6. Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej”.

Obowiązujące ww. przepisy prawa, jednoznacznie wskazują, iż możliwość wykorzystania (dokonania wydatków z budżetu gminy) otrzymanych środków finansowych z budżetu państwa przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji m.in. w zakresie budowy

przydomowych oczyszczalni ścieków może być dokonana wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska.

W związku z powyższym jednostka samorządu terytorialnego, chcąc wykorzystać otrzymane środki na zadania związane z budową przydomowych oczyszczalni ścieków powinna podjąć stosowną uchwałę w oparciu o przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w której organ stanowiący określi 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.

Reasumując, wskazane przepisy prawne oraz dokonana ich wykładnia w kontekście przedstawionego przez Pana pytania odnoszącego się do sposobu wykorzystania otrzymanych środków finansowych, w celu realizacji zadania - budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Gubin, zdaniem Izby nie stwarza możliwości zastosowania rozwiązania zaproponowanego w złożonym wniosku.

Jednocześnie akcentujemy, że ostateczne decyzje i ewentualne konsekwencje z nich wynikające w zakresie realizacji zadań publicznych należą, zgodnie z normą art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) do Gminy, którą reprezentuje organ stanowiący i wykonawczy.

Podkreślić również należy, że gminy składają do właściwego wojewody, w terminie do dnia 31 marca 2025 r., informację o wysokości wydatków przeznaczonych na inwestycje sfinansowane w ramach przekazanych środków z uzupełnienia subwencji ogólnej, wobec czego udowodnienie zasadności i sposobu ich wydatkowania pozostaje w gestii gminy. Ostateczna ocena w tym względzie spoczywać będzie na wojewodach, do których zgodnie z treścią art. 70e ust. 8 ww. ustawy o dochodach jest, gminy składać będą informacje o realizacji poniesionych wydatków z przyznanych środków na uzupełnienie subwencji.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze informuje, że prezentowane w udzielonej odpowiedzi stanowisko prawne nie jest dla Gminy Gubin ani jej organów prawnie wiążące, lecz stanowi jedynie prezentację poglądu Izby w sprawie objętej zapytaniem, złożonym w trybie art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Niniejsza odpowiedź nie stanowi również wykładni obowiązujących przepisów prawa, w zakresie objętym zapytaniem Gminy.

Prezes Izby
Ryszard Zajączkowski

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra

B. DANE WNIOSKODAWCY**B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE**

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- ☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
(w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)

B.2. NAZWA PEŁNA

Gmina Gubin

B.3. ADRES SIEDZIBY

Ul. Obrońców Pokoju 20, 66-620 Gubin

C. ZAKRES WNIOSKU**C1. PRZEDMIOT WNIOSKU**

- ☐ zaistniały stan faktyczny ☒ zdarzenie przyszłe

C.2. RODZAJ SPRAWY

Środki otrzymane z Ministerstwa Finansów - przekazane na podstawie art. 70 f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

**C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH
PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA**

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

art. 70 f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

**D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU
FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO
(ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)**

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Gmina Gubin pod względem powierzchni jest jedną z największych gmin w Polsce jednocześnie jest to gmina stosunkowo słabo zaludniona (ok. 7200 osób). W skład Gminy wchodzi 48 miejscowości, które są w dużym

oddaleniu od siebie. Przed rokiem 2010 została wykonana koncepcja rozwiązania gospodarki ściekowej w oparciu o budowę kanalizacji zbiorczej, której szacowano koszty budowy sieci kanalizacyjnej na kwotę ponad 100 milionów złotych. Przy tej liczbie mieszkańców i znacznych odległościach pomiędzy miejscowościami, a zbiorczą oczyszczalnią ścieków w Gubinie już w tamtym czasie szacowano koszt jednostkowy metra sześciennego ścieku na kwotę około 40-50 złotych. Tak wysoki koszt nie był do zaakceptowania i z całą pewnością mieszkańcy Gminy nie byłoby w stanie opłacać odbioru nieczystości płynnych. W związku z tym w roku 2012 opracowany został „Program budowy przydomowych biologicznych oczyszczalni ścieków”. W oparciu o założenia tego programu gmina Gubin kilkakrotnie pozyskiwała środki zewnętrzne z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich itd.. Otrzymane środki przeznaczano na budowę przydomowych biologicznych oczyszczalni ścieków. W myśl tych programów pomocowych Gmina mogła budować oczyszczalnie ścieków na gruncie nie będącym jej własnością. Jednak aby otrzymać środki finansowe służące do realizacji zadania koniecznym było uprzednie uzyskanie prawa do dysponowania terenem, na którym miało być posadowione urządzenie. Założenia realizowanych programów pomocowych wskazywały Gminie na konieczność zawarcia z właścicielem terenu umowy na nieodpłatne użyczenie gruntu, na którym miało być posadowione urządzenie. W związku z tym Gmina zawarła z mieszkańcami stosowne umowy zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej u.s.g., który mówi, że w celu wykonywania zadania nałożonego przez Ustawy Gmina może zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Podpisana z właścicielem terenu umowa cywilnoprawna, z elementami administracyjnymi, stanowi formę działania Gminy o charakterze niewładczym. Zawarta umowa z podmiotem zewnętrznym, ale jednocześnie niepodporządkowanym Gminie, przyczynia się do realizacji zadania publicznego. W tym przypadku powiązanie organizacyjne między kontrahentem a Gminą przybiera formę współdziałania i stanowi pewną postać powiązania organizacyjnego i funkcjonalnego między podmiotami administrującymi, niezależnymi od siebie. Zawarta umowa jest współdziałaniem podmiotów zmierzającym do osiągnięcia wspólnego celu jakim jest porządkowanie gospodarowania odpadami płynnymi na terenie Gminy Gubin. Należy też dodać, że zawarta umowa pomiędzy Gminą, a właścicielem terenu (osoba fizyczna) w każdym przypadku podlega ogólnym zasadom kodeksu cywilnego, z uwzględnieniem regulacji szczególnych prawa cywilnego i prawa administracyjnego.

W roku 2021 Gmina Gubin otrzymała środki z Ministerstwa Finansów w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji - przekazane na podstawie art. 70 f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów dopuszcza przeznaczenie otrzymanej subwencji na wsparcie budowy przydomowych biologicznych oczyszczalni ścieków. W związku z tym Gmina Gubin planuje dalszą realizację porządkowania gospodarowania odpadami płynnymi na swoim terenie po przez budowę indywidualnych oczyszczalni ścieków. Co do zasad przyznawania mieszkańcom wsparcia finansowego Ministerstwo pozostawiło Gminom do uzgodnienia z Regionalnymi Izbami Obrachunkowymi. W związku z tym zwracam się z pytaniem czy w tym przypadku zostanie uznane za właściwe zawarcie z mieszkańcem (właścicielem terenu) umowy cywilnoprawnej podpisanej na następujących zasadach:

- organizacja przez Gminę w oparciu o Prawo Zamówień Publicznych jednego wspólnego zamówienia na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach nieruchomości należących do mieszkańców Gminy,

- uczestnictwo mieszkańca Gminy (właściciela terenu) w realizacji zadania będzie możliwe dopiero po zawarciu z Gminą umowy użyczenia terenu niezbędnego do posadowienia urządzenia.
- zawarta z właścicielem terenu/mieszkańcem umowa cywilno-prawna zobowiąże Gminę do wybudowania i udostępnienia do użytku przydomową oczyszczalnię ścieków,
- warunkiem udziału w inwestycji mieszkańców będzie wkład finansowy w wysokości 27,5 % całości inwestycji oraz ponoszenia kosztów bieżących związanych z utrzymaniem oczyszczalni.

Chcę nadmienić, że przydomowe oczyszczalnie ścieków budowane będą u właścicieli terenu/mieszkańców niemających możliwości podłączenia się do kanalizacji zbiorczej. Tego typu rozwiązanie jest zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. i stanowi realizację jednego z zadań własnych jakie na Gminę nakłada Ustawa w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Zastosowanie tego typu rozwiązania umożliwi Gminie szybsze tańsze porządkowanie gospodarki ściekowej, co z kolei jest zgodne z Ustawą „O zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków” (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm.).

Proponowane w zapytaniu rozwiązanie pozwoli na realizując zadania własnego Gminy zgodnie z gminnym programem oczyszczania ścieków komunalnych na terenie Gminy Gubin podjętym Uchwałą Nr XXXIV/167/2013 Rady Gminy Gubin z dn. 27.03.2010r

Po zakończeniu realizacji inwestycji, przydomowe oczyszczalnie ścieków będą stanowić własność Gminy, które w przyszłości będą mogły zostać przekazane nieodpłatnie na rzecz użytkownika (właściciela nieruchomości).

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy Gmina na w/w cel i formie (budowa przydomowych oczyszczalni ścieków) może przeznaczyć środki otrzymane z Ministerstwa Finansów w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji - przekazane na podstawie art. 70 f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

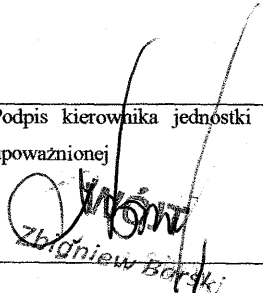
Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy, należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy z zakresu ochrony środowiska i przyrody, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Zgodnie z gminny programem oczyszczania ścieków komunalnych na terenie gminy Gubin jako podstawową koncepcję rozwiązywania

problemów gospodarki ściekowej przyjęto budowę indywidualnych systemów utylizacji ścieków bytowych, które są ekonomicznie uzasadnione, oszczędne i skuteczne, a także pozwolą na realną poprawę stanu gospodarki ściekowej w gminie.

Otrzymane środki z puli przeznaczonej na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji gminy mogą zrealizować, oprócz inwestycji typowo kanalizacyjnych, także inwestycje w zakresie usuwania i oczyszczania ścieków. Gmina może zawrzeć umowę użyczenia z mieszkańcami i zobowiązać się do świadczenia mającego na celu budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na posesjach osób prywatnych. Po okresie wynikającym z umowy przekazać przydomowe oczyszczalnie ścieków właścicielom, na rzecz których zostały wybudowane.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej
11.07.2022	Zbigniew Baroński	 Zbigniew Baroński