



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2015 r.

Poz. 2646

UCHWAŁA NR 188/G288/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 23 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 30, art. 40 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 1232 z późn. zm.), § 115 i § 116 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr VIII.80.2015 Rady Gminy Ustka z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 1 lipca 2015 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr VIII.80.2015 Rady Gminy Ustka z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska, zaś w dniu 23 lipca 2015 roku była ona przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Ustka podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 403 ust. 2 i 4 pkt 1 ppkt. a, ust. 5 i 6 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 2, 8 i pkt 21 i 22 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o finansach publicznych, ustawą Prawo ochrony środowiska oraz załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Rada Gminy Ustka w § 1 niniejszej uchwały określiła „zasady udzielania dotacji celowych (zwanych dalej dotacjami) na dofinansowanie kosztów inwestycji, związanych z ochroną środowiska, realizowanych przez osoby fizyczne (zwane dalej podmiotami uprawnionymi), będące właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości zlokalizowanych w granicach administracyjnych Gminy Ustka, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.”

Zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały pn. - „Zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska w Gminie Ustka.” w § 1 zapisano: „Zasady udzielania dotacji celowej dla osób fizycznych w zakresie dofinansowania ochrony środowiska – zwane dalej „Zasadami”, wynikają z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo Ochrony Środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku, poz. 1232 ze zmianami).”

Dalej zgodnie z § 5 Zasad: „1. O dofinansowanie mogą wystąpić osoby fizyczne posiadające prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości położonych na terenie Gminy Ustka. 2. O dofinansowanie może ubiegać się również wspólnota mieszkaniowa w części, w której właścicielami są osoby fizyczne. 3. Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie jest nie zaleganie z opłatami publicznoprawnymi oraz innymi należnościami wobec Gminy Ustka ”

Zdaniem Kolegium tut. Izby ograniczenie przez Radę Gminy możliwości zgłaszania zadań do dofinansowania kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska wyłącznie do „osób fizycznych” stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z 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 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.

W ww. ustawie określony więc został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” wskazuje na możliwość rozszerzenia tego kręgu, natomiast Rada Gminy wykonując postanowienia ustawy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, którym należy przyznać dotacje. Rada Gminy Ustka określiła zatem krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji w inny sposób niż to wynika z przytoczonych przepisów. Postanowienia uchwały ograniczające krąg podmiotów do osób fizycznych są, w ocenie Kolegium tut. Izby, sprzeczne z art.403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto postanowienia te naruszają przepis § 116 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 określa krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji (a podkreślić należy, że jest to katalog otwarty), brak jest podstaw do ustanawiania przez Radę Gminy ograniczeń podmiotowych w zakresie udzielania dotacji na zadania związane z usuwaniem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest.

Dodatkowo zauważyć należy, że ograniczenie przyznawania dotacji z budżetu gminy Ustka do wybranej grupy beneficjentów narusza konstytucyjną zasadę równości wynikającą z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z powyższymi przepisami osoby znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej są równe wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne także w życiu społecznym i gospodarczym. Przepisy prawa miejscowego nie mogą wprowadzać zatem różnic między podmiotami znajdującymi się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, powodujących uprzywilejowanie jednych, a dyskryminację innych.

Wątpliwości budzą też zapisy dotyczące wysokości dofinansowania zamieszczone w § 13 Zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska w Gminie Ustka, stanowiących załącznik do uchwały. Rada Gminy określiła wysokość dofinansowania do określonego procentu poniesionych kosztów oraz jakiej kwoty dofinansowanie nie może przekroczyć, i tak: „Dofinansowanie modernizacji źródeł energii cieplnej, w budynkach/lokalach mieszkalnych jedno lub wielorodzinnych na terenie Gminy Ustka polegająca na likwidacji kotłowni opalanych węglem lub koksem i zastąpieniu ich kotłami opalnymi gazem, olejem opalowym lub biomasą – do 30% wartości inwestycji, nie więcej niż 5 000,00 złotych. Dofinansowanie

zakupu wraz z instalacją urządzeń wykorzystujących energię odnawialną, tj. pompy ciepła oraz kolektory słoneczne – do 30% wartości inwestycji, nie więcej niż 4 000,00 złotych. Dofinansowanie wymiany pokryć dachowych i elewacji wykonanych z materiałów zawierających azbest, lub uprzątnięcie już złożonych płyt w stosikach, do 50% wartości inwestycji, nie więcej niż 3 000,00 złotych. Dofinansowanie wykonania przydomowej oczyszczalni ścieków obsługującej nieruchomości z istniejącym budynkiem mieszkalnym, położoną na terenie Gminy Ustka do 50% wartości inwestycji, nie więcej niż 3 000,00 złotych”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale Rady Gminy, że kwotę dotacji wylicza się do wysokości kosztów przedsięwzięcia (jednak nie więcej niż ... złotych), nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, 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.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnień rady do jej ustalenia na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12, stwierdzając, że: „Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: "wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50 % udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż ...", które to zapisy - jak wskazuje praktyka - są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...).”

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo o ochronie środowiska.

Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że w § 15 Zasad stanowiących załącznik do uchwały Rada Gminy wskazała elementy, które powinna zawierać umowa z beneficjentem, tj.:

- a) „nazwę zadania wraz z lokalizacją,
- b) wysokość środków przeznaczonych na realizację zadania,
- c) termin realizacji zadania,
- d) warunki, termin i sposób rozliczenia środków,
- e) kary umowne w przypadku niedotrzymania warunków umowy,
- f) warunki wypowiedzenia umowy”.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści, w tym elementów umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem

dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do zadań wójta należy określanie sposobu wykonywania uchwał, które jest realizowane m.in. poprzez zawarcie umowy.

Ustalenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określonych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Na marginesie Kolegium tut. Izby pragnie zaznaczyć, że zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner - Iwanicka