



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2016 r.

Poz. 2984

UCHWAŁA NR 184/G263/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXVII/186/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady dofinansowania wykonania lub remontu ujęć wód podziemnych wraz z urządzeniami na potrzeby własne gospodarstw domowych w istniejących posesjach mieszkalnych na terenie gminy Rzeczenica

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

.. W dniu 20 lipca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXVII/186/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady dofinansowania wykonania lub remontu ujęć wód podziemnych wraz z urządzeniami na potrzeby własne gospodarstw domowych w istniejących posesjach mieszkalnych na terenie gminy Rzeczenica. Uchwała ta, przesłana tut. Izbie według właściwości rzeczowej przez Wojewodę Pomorskiego, była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 11 sierpnia 2016 r.

Badaną uchwałą Rada Gminy Rzeczenica przyjęła "Regulamin w sprawie zasad dofinansowania wykonania lub remontu ujęć wód podziemnych wraz z urządzeniami na potrzeby własne gospodarstw domowych w istniejących posesjach mieszkalnych na terenie Gminy Rzeczenica", stanowiący załącznik do tejże uchwały, w którym określiła zasady oraz tryb postępowania o udzielenie osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie wykonania lub remontu ujęć wody na obszarach, gdzie nie ma możliwości włączenia się do gminnej sieci wodociągowej, a budowa sieci wodociągowej jest ekonomicznie nieuzasadniona.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

W § 4 Regulaminu Rada Gminy określiła warunki konieczne do uzyskania dofinansowania w tym m.in.:

"1. realizacja przedsięwzięcia w terminie 3 miesięcy od dnia podpisania umowy jednak nie później niż do dnia 30 listopada danego roku,

2. w szczególnie uzasadnionych przypadkach termin realizacji przedsięwzięcia może zostać zmieniony za zgodą Wójta Gminy Rzeczenica".

Kolegium tut. Izby wskazuje, że użyte w pkt 2 sformułowanie: "w szczególnie uzasadnionych przypadkach" stanowi pojęcie niedookreślone, stwarzające możliwość luzu interpretacyjnego, co może w szczególności skutkować dowolnością w zakresie stosowania przepisów uchwały.

Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). Powyższego warunku nie spełnia cytowany przepis uchwały.

Ponadto ustalając w § 4 Regulaminu wykaz załączników jakie należy dołączyć do wniosku (pod lit. e) oraz we wzorze wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do Regulaminu (pod lit. e wykazu załączników do wniosku) Rada Gminy Rzeczenica wymieniła: "Oświadczenie o nie zaleganiu z opłatami podatku od nieruchomości na terenie Gminy Rzeczenica".

Zdaniem Kolegium tut. Izby składanie przez wnioskodawcę oświadczenia o powyższej treści nie znajduje uzasadnienia w świetle posiadania przez Urząd Gminy pełnej wiedzy w zakresie zaległości w podatkach lokalnych stanowiących dochody własne gminy, a ponadto postanowienie to wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym 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.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji.

W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może wymagać, przy złożeniu wniosku o przyznanie dotacji, złożenia oświadczenia całkowicie niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Konieczność złożenia takiego oświadczenia może powodować u wnioskodawcy wrażenie, że nieposiadanie zaległości w podatku od nieruchomości jest warunkiem uzyskania dotacji.

Kolegium tut. Izby zauważa, że organ stanowiący podejmujący akty prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane w trybie ustawy, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego, określonego w wyżej cytowanym art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi przepis art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający go do takiego działania. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

W świetle powyższego Rada Gminy, wprowadzając do uchwały kwestionowane zapisy, przekroczyła przysługujące jej kompetencje do podjęcia badanej uchwały.

W § 6 zd. 2 Regulaminu Rada Gminy Rzeczenica uchwaliła, że: "Wielkość dofinansowania może wynosić do 50% kosztów kwalifikowanych, jednak nie może przekroczyć kwoty 10.000,00 zł, którą określa się jako kwotę maksymalnego dofinansowania do jednego zadania realizowanego w danym roku kalendarzowym przez jednego wykonawcę".

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że dofinansowanie może wynosić "do 50% kosztów kwalifikowanych, jednak nie może przekroczyć 10.000 zł", nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości udzielanej dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa w wyżej cytowanym art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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 w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Zdaniem Kolegium tut. 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 dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12 (opubl. w CBOSA), 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 ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) 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 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

W świetle powyższego Rada Gminy, wprowadzając do uchwały kwestionowane zapisy, przekroczyła przysługujące jej kompetencje do podjęcia badanej uchwały.

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.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej w
Gdańsku

Józef Orłowski