



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2016 r.

Poz. 2986

UCHWAŁA NR 182/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. 4 i 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/184/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków 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/184/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków 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 określenia zasad dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Rzeczenica", stanowiący załącznik do tejże uchwały, w którym określiła zasady oraz tryb postępowania o udzielenie osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach, gdzie nie ma możliwości włączenia się do gminnej sieci kanalizacyjnej (§ 1 ust. 3 uchwały).

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obciążona 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 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Rzeczenica uchwaliła, że: "Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków może być dofinansowana w wysokości do 2.500 zł, jednak nie więcej niż 35% wartości inwestycji".

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że dofinansowanie może wynosić "do 2.500 zł, jednak nie więcej niż 35% wartości inwestycji", nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości udzielanej dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której 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 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.

Jednocześnie w wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że Rada Gminy Rzeczenica w treści § 4 ust. 4 Regulaminu zawarła zapisy dotyczące kontroli realizacji inwestycji: "Gmina Rzeczenica zastrzega sobie prawo kontroli realizacji inwestycji objętej dofinansowaniem przez osoby upoważnione na każdym etapie jego wykonania."

Z cytowanych wyżej przepisów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia zapisów dotyczących kontroli w przedmiotowym zakresie w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

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).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji oraz ustalenie w badanej uchwale regulacji dotyczących kontroli realizacji inwestycji objętej dofinansowaniem, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Ponadto ustalając wzór wniosku o dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków w wykazie załączników do wniosku Rada Gminy Rzeczenica (w poz. 4) wymieniła: "Oświadczenie o nie zaleganiu z opłatami podatku od nieruchomości na terenie Gminy Rzeczenica".

Kolegium tut. Izby uważa, że 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.

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.

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