



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 7 listopada 2016 r.

Poz. 3601

UCHWAŁA NR 202/G223/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 20 października 2016 r.

Działając 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 30, art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 126 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. 5 i 6 zdanie drugie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), § 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 XXIII/113/2016 Rady Gminy Gardeja z dnia 28 września 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Gardeja w roku 2016 na realizację inwestycji usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu gminy Gardeja

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 10 października 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXIII/113/2016 Rady Gminy Gardeja z dnia 28 września 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Gardeja w roku 2016 na realizację inwestycji usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu gminy Gardeja, zaś w dniu 20 października 2016 roku była ona przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Gardeja podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 403 ust. 4 i 5 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, o finansach publicznych i Prawo ochrony środowiska.

W załączniku do badanej uchwały Rada Gminy Gardeja ustaliła Regulamin udzielania dotacji ze środków budżetu Gminy Gardeja w roku 2016 do poniesionych kosztów usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu gminy Gardeja.

W § 3 ust. 3 ww. Regulaminu Rada Gminy Gardeja postanowiła o wysokości dofinansowania ustalając, że dofinansowanie wynosi nie więcej niż:

- „1) 800,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy – jeżeli na zadanie składają się łącznie demontaż, zbieranie, transport i unieszkodliwianie odpadu;
- 2) 400,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy – jeżeli na zadanie składa się wyłącznie transport i unieszkodliwianie odpadu;”.

Zaś w treści § 3 ust. 4 Regulaminu Rada postanowiła, że „Całkowita kwota dofinansowania nie może

przekroczyć 85% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia”.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Dlatego też regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób. Kwestionowane zapisy uchwały w sposób nieprecyzyjny określają kwotę dotacji, jakiej mogą oczekiwać podmioty uprawnione do ubiegania się o dofinansowanie, co może powodować przyznawanie dotacji w różnych wysokościach dla różnych podmiotów wnioskujących o przyznanie dotacji. Zapisy powyższe w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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. Natomiast zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Wskazane wyżej postanowienia § 3 ust. 3 i 4 ww. Regulaminu w sposób nieprecyzyjny określają więc kwoty dofinansowania wynoszące nie więcej niż 800,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy – jeżeli na zadanie składają się łącznie demontaż, zbieranie, transport i unieszkodliwianie odpadu i nie więcej niż 400,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy – jeżeli na zadanie składa się wyłącznie transport i unieszkodliwianie odpadu.

Podobne i zarazem krytyczne stanowisko w kwestii określenia przez radę wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 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 (...).”.

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 przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ponadto 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 uprawnienia rady gminy na organ wykonawczy i stanowi o istotnym naruszeniu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Kolegium tut. Izby ustaliło również, że Rada Gminy Gardeja ujęła w § 8 ust. 4 ww. Regulaminu uregulowania należące do sfery kompetencji organu wykonawczego, co narusza art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zapisy § 8 ust. 4 ww. Regulaminu wskazują, że:

„Umowa, o której mowa w ust. 1 określa w szczególności:

- 1) wysokość, tryb płatności oraz sposób kontroli i rozliczenia dotacji;*
- 2) cel oraz opis zakresu rzeczowego zadania przewidzianego do realizacji;*
- 3) planowany efekt ekologiczny;*
- 4) zastrzeżenie, że wyroby zawierające azbest zostaną usunięte zgodnie z obowiązującymi przepisami;*
- 5) termin realizacji przedmiotu umowy;*
- 6) tryb kontroli wykonania zadania;*
- 7) warunki wypłaty dotacji oraz termin jej rozliczenia.”.*

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane wyżej przepisy nie mieszczą się w zakresie pojęcia „zasady i tryb finansowania zadania”, o którym mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż dotyczą kwestii związanych z realizacją zawartej umowy, a zatem należą do sfery leżącej w kompetencjach organu wykonawczego.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje

uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z jej art. 30 ust. 2 pkt 2 wynika zaś, że do zadań wójta należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że kwestie związane ze zmianą czy rozwiązaniem umowy z beneficjentem dotacji powinny stanowić element treści umowy kształtowanej przez organ wykonawczy, a nie przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje zatem regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

Ponadto w § 9 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy ustaliła, że „*Kontroli prawidłowości wykorzystania kwoty dotacji celowej dokonuje upoważniony przez Wójta Gminy Gardeja pracownik merytoryczny Urzędu Gminy.*”.

Kolegium tut. Izby zauważa, że 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 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 2008 r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało, że uregulowanie w badanej uchwale przepisów kontrolnych stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Natomiast nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności 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.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka