



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 3 lutego 2017 r.

Poz. 473

UCHWAŁA NR 006/G267/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 5 stycznia 2017 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 oraz 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. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), art. 3 pkt 41, 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 XXV/318/2016 Rady Gminy Słupsk z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska

orzeka nieważność § 2 ust. 1 i ust. 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXV/318/2016 Rady Gminy Słupsk z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska, zaś w dniu 5 stycznia 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Słupsk podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 403 ust. 2, 4 i 5 oraz art. 400a ust. 1 pkt 8, 21 i 22 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że część jej zapisów jest obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W załączniku nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy określiła zasady udzielania dotacji celowych z budżetu gminy Słupsk na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska, realizowanych przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców (§ 1 uchwały).

W § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do badanej uchwały wskazano, że: „*O dofinansowanie mogą wystąpić podmioty uprawnione posiadające prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości położonych na terenie Gminy Słupsk.*”.

W § 2 ust. 2 załącznika do badanej uchwały postanowiono z kolei, że: „*Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie jest nie zaleganie z opłatami publicznoprawnymi oraz innymi należnościami wobec Gminy Słupsk.*”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie dodatkowych warunków na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji (to jest posiadanie ściśle określonego tytułu prawnego do nieruchomości oraz niezalegania z opłatami publicznoprawnymi oraz innymi należnościami wobec gminy Słupsk),

zawężające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wykracza poza uprawnienia ustawowe do stanowienia w kwestiach zasad udzielania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

W myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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.

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 ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może jednak uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie może zatem modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Podobne stanowisko w kwestii braku delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska do ustanowienia przez radę gminy dodatkowych warunków uzyskania dotacji przez beneficjentów (w tym przypadku nieposiadania zaległości wobec gminy) zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w uchwale nr 58/2015 z dnia 13 kwietnia 2015 r. Zdaniem Kolegium RIO w Lublinie ww. przepis upoważnia „radę gminy do określania zasad udzielania – m. in. osobom fizycznym dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Postanowienia art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska nie dają możliwości wprowadzania dodatkowych warunków (w tym przypadku nieposiadania zaległości wobec gminy), które w żaden sposób nie są związane z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, tj. na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”.

Nadto jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt I SA/Łd 636/15): „Rada miejska nie może zawęzić ustawowej kategorii podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych do „podmiotów posiadających tytuł prawny do dysponowania nieruchomością położoną na terenie miasta”, gdyż także wspólnoty mieszkaniowe (pomimo tego, że nie posiadają tytułu prawnego do „dysponowania” nieruchomością w szerokim znaczeniu tego słowa) mogą spełnić kryteria dofinansowania inwestycji (...).”.

W ww. wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził także, że: „Art. 3 pkt 41 Prawa ochrony środowiska definiuje pojęcie "tytuł prawny", przez który należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. (...) Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2014 r. o sygn. akt VI ACA 980/13 wskazał, iż zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), pojęcie wspólnoty mieszkaniowej jest używane w ustawie jako synonim ogółu właścicieli lokali. Wspólnota mieszkaniowa jest podmiotem prawa cywilnego (ułomną osobą prawną), należy jednak podkreślić, że charakteryzuje się cechami różniącymi ją nie tylko od osób prawnych, ale także od innych osób ustawowych, w szczególności od handlowych spółek osobowych. Wspólnota powstaje nie na skutek czynności prawnej, lecz z mocy samego prawa, w chwili wyodrębnienia w danej nieruchomości pierwszego lokalu, którego właścicielem jest inna osoba niż właściciel nieruchomości, jej istnienie wiąże się wyłącznie ze sprawowaniem zarządu nieruchomością wspólną (art. 1 ust. 1, art. 18 i n. ww. ustawy). Jej zadaniem jest sprawne zarządzanie nieruchomością wspólną i utrzymanie tej nieruchomości w stanie niepogorszonym.”.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji poprzez ustalenie obowiązku wykazania się tytułem prawnym do nieruchomości oraz niezalegania z opłatami publicznoprawnymi oraz innymi należnościami wobec gminy Słupsk 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 katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Należy również wskazać, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia 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 RP).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Kolegium tut. Izby, Rada Gminy, zawężając ustawową kategorię podmiotów mogących ubiegać się o dotację, przekroczyła swoje kompetencje do podjęcia badanej uchwały, określone w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, naruszając jednocześnie przepisy art. 403 ust. 4 w zw. z art. 3 pkt 41 tej ustawy oraz art. 43 ustawy o finansach publicznych.

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