



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 29 marca 2017 r.

Poz. 1113

UCHWAŁA NR 052/G218/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 1 marca 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. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, 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 z późn. zm.), 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.), art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 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 XXVI/239/2017 Rady Gminy Czarna Dąbrówka z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 17 lutego 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXVI/239/2017 Rady Gminy Czarna Dąbrówka z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków. Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 1 marca 2017 r.

Badaną uchwałą Rada Gminy Czarna Dąbrówka przyjęła „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Czarna Dąbrówka na dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska, polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Czarna Dąbrówka”, stanowiący załącznik do tejże uchwały, w którym określiła zasady, tryb postępowania o udzielenie osobom fizycznym dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach objętych programem oraz sposób jej rozliczania.

Podejmując badaną uchwałę Rada Gminy powołała się w podstawie prawnej na przepis art. 400 a ust. 1 pkt 2 i pkt 9, art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 221 ustawy o finansach publicznych 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 Prawo ochrony środowiska, ustawą o finansach publicznych, oraz załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 3 pkt. 3 załącznika Nr 1 do badanej uchwały pn.: „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Czarna Dąbrówka na dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska, polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Czarna Dąbrówka” Rada Gminy Czarna Dąbrówka uchwaliła, że: „Wnioskodawca może uzyskać dotację po wykonaniu przydomowej oczyszczalni ścieków w wysokości do 5.000,00 zł, jednak nie więcej niż 50% kosztów całego zadania.”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że wysokość przyznanej dotacji wynosi „do 5.000,00 zł” kosztów budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, 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 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).

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.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 4 pkt 8 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Czarna Dąbrówka postanowiła, że: „*Pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy dotacji pomiędzy Gminą Czarna Dąbrówka, a Wnioskodawcą, w której zostaną określone w szczególności:*

- a) *szczegółowy opis zadania, w tym cel. na jaki dotacja została przyznana,*
- b) *termin realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w § 1 ust. 2 niniejszego regulaminu,*

- c) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie oraz tryb płatności,
- d) tryb kontroli wykonywania zadania,
- e) termin i sposób rozliczenia dotacji.”.

Jednocześnie w § 4 pkt. 10 załącznika do badanej uchwały ustaliła, że „Podstawą wypłaty dotacji jest umowa dotacji, o której mowa w ust. 8 (...)”.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści elementów umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do wójta gminy należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał rady, 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 określone w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby ustaliło także, że w § 4 pkt. 13 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy Czarna Dąbrówka stwierdziła, że: „Przyznana kwota dotacji podlega zwrotowi w całości na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jednolity tekst Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) w przypadku:

- a) złożenia fałszywych dokumentów stanowiących podstawę wypłaty dotacji,
- b) nieprzestrzegania ustaleń niniejszego Programu lub umowy dotacji;
- c) gdy wykonana przydomowa oczyszczalnia ścieków nie spełnia wymogów ochrony środowiska.”.

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika uprawnienie dla rady gminy do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej oraz sposobu jej rozliczania. Zgodnie natomiast z treścią art. 252 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w punkcie 1 lub 2.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji nie mieszczą się w pojęciach: „zasady udzielania” oraz „sposób rozliczania” dotacji celowej, wskazanych w art. 403 ust 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zasady i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. W delegacji ustawowej ustawodawca przenosi bowiem prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Jednocześnie w wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że Rada Gminy Czarna Dąbrówka w treści § 5 pkt 1 załącznika Nr 1 do badanej uchwały zawarła zapisy dotyczące kontroli wykorzystania dotacji: „Wójt Gminy Czarna Dąbrówka ma prawo do:

- a. przeprowadzenia kontroli wypełniania przez Wnioskodawcę warunków niniejszego regulaminu i umowy dotacji przez komisję, o której mowa w § 4 ust 5 niniejszego regulaminu,
- b. wezwania Wnioskodawcy w celu złożenia wyjaśnień, w przypadku podejrzenia o nieprzestrzeganie ustaleń niniejszego regulaminu lub umowy dotacji.”.

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, w tym również upoważnienia do składania oświadczeń w zakresie kontroli w imieniu wójta gminy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium 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 musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego 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 GKS 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

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

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