



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 29 marca 2017 r.

Poz. 1116

UCHWAŁA NR 058/G329/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.), § 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 XXXIV/441/2017 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lutego 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXXIV/441/2017 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo. Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 1 marca 2017 r.

Badaną uchwałą Rada Miejska Władysławowa przyjęła Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo, stanowiący załącznik nr 1 do badanej uchwały.

Podjmując badaną uchwałą Rada Miejska powołała się w podstawie prawnej na przepisy art. 400a ust. 1 pkt 8 i art. 403 ust. 2 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 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 oraz załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 4 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały pn.: „Regulamin określający zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo” Rada Miejska Władysławowa uchwaliła, że: „Maksymalna wysokość dofinansowania do przedsięwzięć związanych z usunięciem i utylizacją wyrobów zawierających azbest może wynosić do:

a) z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku - 85% kosztów kwalifikowanych*

b) z budżetu Gminy Władysławowo - 10% kosztów kwalifikowanych

które należy obliczyć w oparciu o kryterium współczynnika efektywności kosztowej, określonej w corocznym regulaminie konkursu.”.

„(*wysokość dofinansowania uzależniona od warunków konkursu)”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że wysokość przyznanej dotacji wynosi „do 85%” i „do 10%” kosztów kwalifikowanych, 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 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 Miejska winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu j.s.t., 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.

Ponadto w § 5 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska Władysławowa, między innymi, zdecydowała, że wraz z prawidłowo wypełnionym wnioskiem (załącznik nr 2 do Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu

Gminy Władysławowo) należy złożyć komplet stosownych dokumentów, a wśród nich, między innymi, jak wynika z § 5 ust. 3 pkt 2:

„2. dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, a w przypadku złożenia jego kserokopii, przedłożenie do wglądu oryginału, celem stwierdzenia zgodności kserokopii z oryginałem,

a) w przypadku nieruchomości, do których tytuł prawny przysługuje więcej niż jednej osobie konieczne jest podpisanie wniosku przez wszystkie osoby lub załączenie pełnomocnictwa udzielonego wnioskodawcy przez te osoby,

b) w przypadku nieruchomości będącej własnością wspólnoty mieszkaniowej do wniosku należy załączyć stosowną uchwałę organów wspólnoty, ”.

Z treści ww. zapisów uchwały wynika, że dotacje mogą uzyskać podmioty, które posiadają tytuł prawny do nieruchomości. Powyższy wymóg dotyczy zatem także wspólnot mieszkaniowych, ujętych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy Prawo ochrony środowiska, które nie posiadają tytułu prawnego do nieruchomości.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ograniczenie przez Radę Miejską możliwości zgłaszania zadań do dofinansowania z zakresu ochrony środowiska wyłącznie w odniesieniu do podmiotów, które posiadają tytuł prawny do nieruchomości, stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 w zw. z art. 403 ust. 5 oraz w zw. z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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, trwały 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 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 Miejską ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska, zawężając ustawową kategorię podmiotów mogących ubiegać się o dotację do tych posiadających tytuł prawny, przekroczyła swoje kompetencje do podjęcia badanej uchwały, określone w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, naruszając jednocześnie przepisy art. 403 ust. 4 w zw. z art. 3 pkt 41 tej ustawy.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 5 ust. 5 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska Władysławowa postanowiła, że: „, Wnioskodawca, którego wniosek został zakwalifikowany do uzyskania dofinansowania zostaje poinformowany o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku i zobowiązany do zawarcia umowy, określonej w załączniku nr 3 do niniejszego regulaminu, w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia.”.

Jednocześnie w § 5 ust. 7 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada ustaliła, że: „, Wypłata dofinansowania następuje na podstawie zawartej umowy w ciągu 14 dni od dnia przekazania środków z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku na rzecz Gminy Władysławowo.”.

Z kolei w załączniku nr 3 do Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania

i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo Rada Miejska Władysławowa przyjęła wzór umowy o dofinansowania zadania polegającego na usuwaniu i utylizacji wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy Władysławowo.

W ocenie Kolegium tut. Izby kompleksowe ustalenie treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, 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 wzoru 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.

Jednocześnie w wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że Rada Miejska Władysławowa odstąpiła od wskazania sposobu rozliczania przyznanej beneficjentowi dotacji na zadania z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest, co stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium tut. Izby brak jest regulacji prawnych, które zwalniałyby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego od zaniechania określenia sposobu rozliczania dotacji na dofinansowanie zadań związanych z ochroną środowiska, przy jednoczesnym ustaleniu pozostałych wymogów ustawowych (zasad udzielania i trybu postępowania).

Przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi jednoznacznie, iż 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 na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Miejska winna jednoznacznie określić sposób rozliczenia przyznanej dotacji, ponieważ to organowi stanowiącemu, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. 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 pełny i kompleksowy wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

Kolegium tut. Izby wskazuje także, 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).

Zatem odstąpienie przez Radę Miejską Władysławowa od wskazania sposobu rozliczania przyznanej beneficjentowi dotacji na zadania z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest, 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”.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Kolegium zwraca jednocześnie uwagę, że w załączniku nr 2 do Regulaminu określającym zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo (w części Oświadczenie wnioskodawcy) Rada Miejska Władysławowa zamieściła wymóg złożenia oświadczenia przez wnioskodawców składających wnioski o udzielenie dofinansowania na usunięcie i utylizację wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo o treści: „2. *Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych zawartych we wniosku w celu realizacji zadania usuwania wyrobów zawierających azbest, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.).*”.

W przepisie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922) wymienia się przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych. Powyższy przepis wskazuje zgodę – jako jedną z kilku przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa lub gdy jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w sytuacjach, w których dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie w przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się („dodatkowo”, „na wszelki wypadek”) o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (podobnie: J. Barta, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 405).

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