



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 października 2015 r.

Poz. 3573

UCHWAŁA NR 0102-305/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 9 września 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr IX/84/15 Rady Gminy Kurzętnik z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielenia z budżetu gminy dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kurzętnik.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

uchwała, co następuje

Stwierdza się nieważność § 2 ust. 1 oraz § 4 ust. 5 uchwały Nr IX/84/15 Rady Gminy Kurzętnik z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielenia z budżetu gminy dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kurzętnik.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kurzętnik na sesji w dniu 14 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr IX/84/15 w sprawie określenia zasad udzielenia z budżetu gminy dotacji na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kurzętnik. W dniu 18 sierpnia 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 27 sierpnia 2015 r. zawiadomiono Gminę Kurzętnik, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 9 września 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Kurzętnik nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43). W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 2 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części

orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżono dla kolegium izby. Z art. 11 ust. 1 pkt 4 tej ustawy wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 09 września 2015 r. stwierdziło, że Rada Gminy Kurzętnik, jako podstawę prawną jej podjęcia wskazała między innymi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 poz. 594 ze zm.), art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) oraz art. 403 ust. 2, 3, 4, 5, 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast z art. 403 ust. 4, 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji: podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały. W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kurzętnik postanowiła, że dotację celową na zadania z zakresu ochrony środowiska może uzyskać jednostka sektora finansów publicznych będąca gminną osobą prawną albo podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych, w szczególności: osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne, przedsiębiorcy. Kolegium Izby stwierdza, że to ustawodawca w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska określił, iż dotacja może być udzielona podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (w szczególności osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom) oraz jednostkom sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także poprzez modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Tak rozumiane naruszenie delegacji ustawowej jest istotne zważywszy na fakt, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie prawa miejscowego mogą być inaczej interpretowane niż w „otoczeniu prawnym”, jakim są przepisy ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy skutkuje uznaniem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie prawnym określonych pojęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. W konsekwencji przepisy aktów prawa miejscowego odwołujące się do „powtórnie” zdefiniowanych pojęć mogą być interpretowane inaczej niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów ustawy (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. II OSK 1256/09). Upoważnienie zawarte w powołanym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy (powiatu) kompetencji do ustalania kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja celowa, został określony przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Określając, zatem w § 2 ust. 1 badanej uchwały krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację, Rada Gminy Kurzętnik przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Natomiast w § 4 ust. 5 przedmiotowej uchwały rada Gminy Kurzętnik postanowiła, że pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy dotacji pomiędzy gminą a wnioskodawcą, według wzoru stanowiącego załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały. Kolegium Izby stwierdza, że art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie upoważnia Rady Gminy Kurzętnik do określenia wzoru umowy o udzielenie dotacji wobec czego § 4 ust. 5 przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza ten przepis. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał,

podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie
Iwona Bendorf-Bundorf