



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 października 2017 r.

Poz. 5571

UCHWAŁA NR 311/XXVI/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 5 października 2017 r.

w sprawie uchwały Nr RG.0007.220.2017 Rady Gminy Kobiór z dnia 31 sierpnia 2017 roku w sprawie dofinansowania w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór”

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr RG.0007.220.2017 Rady Gminy Kobiór z dnia 31 sierpnia 2017 roku w sprawie dofinansowania w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór” - z powodu istotnego naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), polegającego na braku podstaw do podjęcia aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w zakresie objętym badaną uchwałą.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Kobiór Nr RG.0007.220.2017 z dnia 31 sierpnia 2017 roku w sprawie dofinansowania w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór”, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 12 września 2017 roku. Na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 22 września 2017 roku powzięto wątpliwości, co do zgodności z prawem badanej uchwały i w skutek powyższego uchwałą Nr 301/XXV/2017 wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o terminie którego powiadomiono Gminę z pouczeniem o prawie uczestniczenia w posiedzeniu przedstawiciela podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana - w myśl art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczyli Wójt i Skarbnik Gminy Kobiór.

Badając przedmiotową uchwałę w oparciu o kryterium legalności - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonało analizy jej zgodności z prawem na tle występującego, poniżej opisanego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Rada Gminy Kobiór powołując się na podane w podstawie prawnej uchwały przepisy: art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), art. 400a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) – podjęła w dniu 31 sierpnia

2017 roku uchwałę w sprawie dofinansowania w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór”. W postanowieniach § 1 uchwały postanowiono uchwalić „Regulamin dofinansowania w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór” stanowiący załącznik do niniejszej uchwały. W kolejnych postanowieniach § 2 i § 3 wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy oraz określono datę jej wejścia w życie, po upływie 14 dni od daty jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W Regulaminie dofinansowania, będącego załącznikiem nr 1 do badanej uchwały uchwalono w pkt I, II i III kolejno: warunki przystąpienia do programu (I), warunek dofinansowania (II) i zasady dofinansowania (III).

Zgodnie z zapisami w pkt I uchwalono następujące warunki przystąpienia do programu, cyt.: „**I. Warunki przystąpienia do programu**

1. *Regulamin określa zasady przyznawania osobom fizycznym, zwanym dalej „Dotowanym”, dofinansowania na realizację przedsięwzięć w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór” realizowanym w ramach RPO WSL 2014-2020.*

2. *O dofinansowanie ubiegać się może osoba fizyczna, która posiada tytuł prawny do obiektu budowlanego zlokalizowanego na terenie Gminy Kobiór (np. budynek mieszkalny, gospodarczy, garaż) i dokonała zgłoszenia w formie „Deklaracji przystąpienia do Programu”*

3. *O dofinansowanie, o którym mowa, może ubiegać się również wspólnota mieszkaniowa jeżeli dokonała zgłoszenia w formie „Deklaracji przystąpienia do Programu”.*

4. *Podstawą dofinansowania jest umowa zawarta w formie pisemnej.”*

Warunkiem dofinansowania zgodnie z pkt II. 2-3 regulaminu jest, cyt.:

„2. *Oświadczenie wnioskodawcy czy w budynku objętym projektem jest prowadzona działalność gospodarcza.*

3. *Wyrażenie zgody na wejście na teren działki i na wykonanie przedmiotu projektu, tj. robót budowlanych w ramach realizacji projektu, zgodnie kosztorysem inwestorskim. Wyrażenie zgody na dostęp do ww. działki w okresie trwałości projektu, tj. przez okres 5 lat od daty płatności końcowej ze strony EFRR na rzecz Gminy Kobiór.”,*

Rada Gminy Kobiór w badanej uchwale postanowiła wprowadzić następujące zasady dofinansowania, cyt.:

„**III. Zasady dofinansowania**

1. *Planuje się sfinansowanie zadania:*

a) *z dotacji w ramach RPO WSL 2014-2020 poddziałanie 5.2.1. Gospodarka odpadami-ZIT, na wniosek Gminy Kobiór na zasadach określonych w tym Programie,*

b) *ze środków właścicieli nieruchomości w wysokości minimum 15% wynikającego z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,*

c) *ze środków własnych Gminy Kobiór.*

2. *Kwotę wynikającą z pkt. 1b właściciele wpłacą na konto Gminy Kobiór w Banku Spółdzielczym w Pszcznie, w dwóch transzach:*

a) *kwotę zaliczki stanowiącą 30%, w terminie 21 dni od daty otwarcia ofert, na podstawie pisemnego wezwania do zapłaty.*

b) *pozostałą kwotę wynikającą z rozliczenia końcowego, po zakończeniu robót, na podstawie pisemnego wezwania do zapłaty.*

3. *W przypadku zwiększenia wartości wykonanych robót (po przetargu) w stosunku do wartości kosztorysowej lub w przypadku konieczności wykonania robót dodatkowych nie przewidzianych w kosztorysie inwestorskim, właściciele zobowiązani są do pokrycia tych kosztów we własnym zakresie.”,*

Na podstawie powołanej w postawie prawnej badanej uchwały art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), podmioty niezaliczane

do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Kolejna norma prawna powołana w sentencji badanej uchwały, to art. 400a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), który zawiera zakres działań finansowanych w ramach ochrony środowiska i gospodarki wodnej, który obejmuje kilkadziesiąt pozycji zadań z tego obszaru. Ponadto Rada Gminy Kobiór powołała się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Ponadto, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy oraz akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, a zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Kolegium Izby powzięło wątpliwości, co do zgodności z prawem podjętej przez Radę Gminy Kobiór regulacji, gdyż na mocy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, a także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Wówczas 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 odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Jednak zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W myśl art. 251 ust. 4 tej ustawy, wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Z treści uchwały podjętej przez Radę Gminy Kobiór wynikało natomiast, że nie dotyczy ona dotacji, czyli środków podlegających szczególnym zasadom rozliczania. Podjęta uchwała nie regulowała bowiem udzielania z budżetu Gminy Kobiór dotacji spełniającym warunki podmiotom uprawnionym, której towarzyszyłby transfer środków z tego budżetu do podmiotu dotowanego, a z których pomiot dotowany byłby obowiązany się rozliczyć (po zrealizowaniu zadania). Z podjętego aktu wynikało zaś, że to właściciele nieruchomości są zobowiązani do przekazania najpierw zaliczkowo, następnie po zakończeniu robót środków na konto Gminy Kobiór (pkt III.2 regulaminu) na podstawie pisemnego wezwania Gminy do zapłaty.

Obecni na posiedzeniu Kolegium Izby, przedstawiciele Gminy Kobiór jednoznacznie potwierdzili, że intencją organu Gminy nie było podjęcie uchwały w sprawie dotacji, ale wprowadzono w Gminie nowe, niespotykane dotychczas rozwiązanie, wypracowane pod potrzeby konkretnego programu realizowanego przez Gminę w ramach RPO WSL 2014-2020. Zamiarem uchwałodawcy nie było stanowienie lokalnego prawa miejscowego z zakresu dotacji. Rada Gminy Kobiór zdecydowała w badanej uchwale o przyjęciu regulaminu dofinansowania polegającego na zobowiązaniu do wpłaty na rzecz Gminy Kobiór środków w wysokości minimum 15% wynikających z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a nie o udzieleniu dotowanemu dotacji celowej w określonej w uchwale kwocie, przy uwzględnieniu przepisów o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej, z których to środków dotowany byłby zobowiązany się rozliczyć.

Na podstawie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z jej art. 87 ust. 2 akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Według art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się natomiast:

1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) - akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji;

2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego - obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły (z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów);

3) normatywny charakter - zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia, natomiast akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty, nie są aktami prawa miejscowego;

4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach - charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy, natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Każdorazowo jednak w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w powyżej powołanym art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że to na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania.

W świetle powyższego, w ocenie Kolegium Izby - nie istniała podstawa prawna do podjęcia przedmiotowej uchwały. Badana uchwała w sprawie regulaminu dofinansowania w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór” w istocie zobowiązuje podmioty przystępujące do programu do partycypacji pieniężnej w wysokości minimum 15% kosztów wynikających z przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne. W szczególności nie sposób dopatrzeć się istnienia szczególnego upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie przyjąć - prawem powszechnie obowiązującym - podjęcie uchwały w takim przedmiocie. Nakładanie na obywateli dodatkowych obowiązków, w tym opłat, partycypacji, dokonywania wpłat środków na konto Gminy - nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady, ustalone przepisami art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Końcowo należy też wskazać, że przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał przez organ stanowiący gminy.

Podjęcie uchwały przez Radę Gminy Kobiór dokonane bez istnienia podstawy prawnej do jej podjęcia, istotnie narusza obowiązujący porządek prawny. Z tego powodu, Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr RG.0007.220.2017 Rady Gminy Kobiór z dnia 31 sierpnia 2017 roku w sprawie dofinansowania w ramach programu „Kompleksowe unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest na terenie Gminy Kobiór”.

Na niniejszą uchwałę Gminie Kobiór przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej