

Uchwała Nr 7/464/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 6 kwietnia 2016 r.

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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/113/2016 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania kosztów budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa na terenie Gminy Kawęczyn, jako podjętej sprzecznie z przepisami art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 21 marca 2016 r. Rada Gminy Kawęczyn, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 5 i art. 403 ust. 2-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania kosztów budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa na terenie Gminy Kawęczyn.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w dniu 30 marca 2016 r. zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XVI/113/2016 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 10 marca 2016 roku w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania kosztów budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa na terenie Gminy Kawęczyn. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 6 kwietnia 2016 roku.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 6 kwietnia 2016 r., Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie stanowią przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie ze wskazanymi przepisami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala *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.*

Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 przewiduje możliwość finansowania przez gminy i powiaty zadań własnych z zakresu ochrony środowiska poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Dotacja musi być ukierunkowana *na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:*

1) podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,*
- b) wspólnot mieszkaniowych,*
- c) osób prawnych,*
- d) przedsiębiorców;*

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

W postanowieniach ppkt 1 i 3 pkt IV Regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, określającego zasady finansowania, Rada postanowiła iż:

1. *Osoby uprawnione do dofinansowania:*

- a) dotację może uzyskać osoba będąca inwestorem budowy studni głębinowej,*
- b) inwestorem może być osoba indywidualna lub grupa osób na stałe zameldowanych na terenie gminy.*

3. *Podstawą ubiegania się o dofinansowanie ze środków budżetu gminy jest legitymowanie się własnością lub prawem do dysponowania nieruchomością.*

Tym samym Rada Gminy zawęziła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, gdyż w odniesieniu do podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych pominięto: wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne i przedsiębiorców, a także pominięto jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, którym z mocy art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b, c i d oraz pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska można udzielać dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Użycie przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy wyrażenia „w szczególności” należy czytać jako minimum ustawowe podmiotów niezaliczanych do sektora finansów

publicznych uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej. Zatem Rada Gminy nie może ograniczać kręgu uprawnionych do otrzymania dotacji jedynie do osób fizycznych (osób na stałe zameldowanych na terenie Gminy).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje na inne nieprawidłowości, które wystąpiły w badanej uchwale.

W postanowieniu § 3 uchwały i w załączniku nr 3 do niej Rada określiła wzór umowy, co stanowi naruszenie przepisów art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Obowiązek zawarcia umowy wynika z przepisu art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jej konieczne elementy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że umowa jest zawierana przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i winna określać w szczególności:

1. *wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,*
2. *termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,*
3. *termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.*

Przytoczony przepis zawiera wytyczne dla Wójta w przedmiotowym zakresie. Określenie przez Radę Gminy wzoru umowy wykracza poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym 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.

W postanowieniu pkt V pkt 2 Regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, Rada postanowiła, iż: *osoba lub grupa osób ubiegająca się o dofinansowanie po zrealizowaniu budowy studni wierconej dla budynku mieszkalnego, może uzyskać dotacje do 50% brutto udokumentowanych kosztów całego zadania, lecz nie więcej niż 2.000 zł, co powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo w jakiej faktycznej wysokości przysługuje to dofinansowanie.*

Użyte sformułowanie *do 50%* budzi uzasadnione wątpliwości kto i w jakim procencie ustalał będzie dofinansowanie do budowy studni wierconych (np. 10, 20, 50%) i od czego to dofinansowanie będzie zależne.

Kolegium Izby wskazuje, że podjęcie decyzji w zakresie wyboru ostatecznej kwoty dotacji zostało przesunięte z organu stanowiącego na organ wykonawczy, co jest niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W postanowieniu pkt IV ppkt 2 Regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, Rada postanowiła iż: *Inwestycja realizowana na nieruchomości położonej na terenie gminy Kawęczyn dla budynków istniejących z wyłączeniem budynków nowo wybudowanych*. Przy czym z uchwały nie wynika, co należy rozumieć pod pojęciem „budynków nowo wybudowanych”. Zatem może budzić wątpliwości interpretacyjne i powodować, że to nie organ stanowiący, a tylko organ wykonawczy będzie podejmował decyzję.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

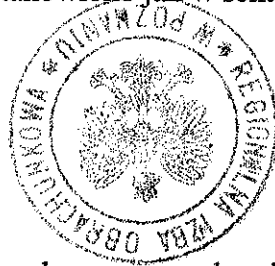
Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Ponadto Kolegium zauważa, że do uchwały załączone zostały - oznaczone jako załącznik nr 2 - dwa załączniki pn. „Wniosek ...” (jeden wniosek o przyznanie dotacji, a drugi wniosek o udzielenie dotacji), a z postanowienia § 2 uchwały wynika, że *wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania kosztów budowy studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa na terenie Gminy Kawęczyn stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały*. Natomiast z Regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nie

wynika, żeby określony został dodatkowo wzór wniosku o przyznanie dotacji. Zatem w ocenie Kolegium należałoby przy powtórnym podejmowaniu uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania kosztów budowy studni wierconych wyeliminować powyższą rozbieżność, gdyż akty prawa miejscowego (a takim aktem jest uchwała organu stanowiącego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania kosztów budowy studni wierconych) powinna regulować kwestie w sposób wyczerpujący i jednoznaczny.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że w postanowieniu pkt VI ppkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały oraz w postanowieniu § 3 lit. a wzoru umowy – stanowiącej załącznik nr 3 do uchwały przywołano przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 61, poz. 417, z późn. zm.), które zostały uchylone z dniem 28 listopada 2015 r. przez rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1989).

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.