

Uchwała Nr 25.170.2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 19 grudnia 2017 roku

w sprawie: orzeczenia o nieważności w części Uchwały Nr XXX/246/2017 Rady Gminy Stanisławów z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Stanisławów na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Stanisławów

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności w części Uchwały Nr XXX/246/2017 Rady Gminy Stanisławów z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Stanisławów na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Stanisławów tj. w zakresie § 3 ust. 3, ust. 4, § 11, § 14 Załącznika do Uchwały Nr XXX/246/2017 Rady Gminy Stanisławów z dnia 9 listopada 2017 r. pn. *„Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stanisławów na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Stanisławów”*, tiret drugie Oświadczenia zawartego w Załączniku Nr 1 do Regulaminu pn. *„Wniosek o dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków”* oraz Załącznika Nr 2 do Regulaminu pn. *„Umowa o dotację Nr..”*- z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Stanisławów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2017 roku została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XXX/246/2017 Rady Gminy Stanisławów z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy

Stanisławów na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Stanisławów.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy powołała m.in. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

- W § 3 Załącznika do Uchwały Rada postanowiła „3. *Dotowany jest zobowiązany do zlecenia montażu (budowy) przydomowej oczyszczalni ścieków, firmie, która zapewni, że jej właściciel lub pracownicy zostali przeszkoleni przez producenta przydomowych oczyszczalni ścieków. 4. Dofinansowanie może być przyznane, o ile Dotowany wywiązuje się z obowiązku wnoszenia opłat w podatkach lokalnych oraz opłat za gospodarowanie odpadami*”.
- W § 14 ust. 1 Załącznika do Uchwały uchwalono zapisy stanowiące, iż dotujący zastrzega sobie prawo kontroli przestrzegania warunków prawidłowej eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków.
- Ponadto w § 14 ust. 2 Załącznika do Uchwały Rada postanowiła, że otrzymujący dotację: „*Podczas eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków Dotowany jest zobowiązany do opróżniania zbiornika z nieczystościami przez specjalistyczną firmę, która posiada zezwolenie Wójta Gminy Stanisławów na odbiór nieczystości ciekłych zgodnie z wytycznymi zawartymi w instrukcji eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków.*”
- W Załączniku nr 1 do Regulaminu zawarto oświadczenie - tiret drugie (oświadczenia), w którym określono: „*Oświadczam, że upoważniam Komisję powołaną przez Wójta Gminy Stanisławów do przeprowadzenia kontroli zabudowy urządzeń oczyszczalni ścieków oraz do stwierdzenia jej wykonania*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje legislacyjnie są zbędne i wykraczają poza delegację wynikającą z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie, z którym rada w formie aktu prawa miejscowego określa w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Rada nie jest zatem uprawniona do ustanawiania dodatkowych wymogów niż te, których podstawa prawna została określona przez ustawodawcę.

- W § 11 Załącznika do Uchwały Rada określiła zakres danych, jakie winna obejmować umowa o dofinansowania ze środków gminy objętego dotacją oraz w załączniku nr 2 określiła wzór umowy o dotację.

Art. 403 ust. 6 stanowi, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w art. 4 następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej

Z przepisów powyższych, w ocenie Kolegium Izby, nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalenia zakresu danych, jakie winna obejmować umowa o dofinansowanie ze środków Gminy objęte dotacją, bowiem te regulacje zawiera art. 250 ustawy o finansach publicznych. Rada nie jest również uprawniona do określania wzoru umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje. Ustalenie treści umów związane jest ze sferą wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy i należy do wyłącznej kompetencji tego organu.

- W § 14 ust. 3 Załącznika do Uchwały natomiast poczyniono regulacje w zakresie zasad zwrotu udzielonych dotacji: *„Udzielona Dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami określonymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 poz. 1870 ze zm.), w przypadku braku eksploatacji oczyszczalni lub eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji, opracowanych przez producenta (dostawcę) urządzeń, w ciągu 5 lat od daty otrzymania kwoty Dotacji. Dotowany obowiązany jest zwrócić Dotację również w następujących przypadkach: 1) częściowej likwidacji/rozmontowania/rozbiórki przydomowej oczyszczalni ścieków przed upływem 5 lat od dnia otrzymania kwoty Dotacji, 2) braku eksploatacji lub eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji opracowanych przez producenta (dostawcę urządzeń), 3) nieprzestrzegania postanowień Umowy o dotację, w tym tych, o których mowa w § 5 ust. 2 Umowy o dotację. Zwrot Dotacji następuje w kwocie stanowiącej wysokość dofinansowania powiększonego o odsetki od Dotacji”.*

Zdaniem Organu nadzoru Rada w powyższych regulacjach dokonała powtórzenia oraz modyfikacji zapisów art. 252 ustawy o finansach publicznych, który stanowi o zasadach zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 -ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - niepublikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

- W ocenie organu nadzoru Rada określając rozdział 3 „Sposób rozliczenia dotacji” zawarła w nim zapisy określające zakres jaki winna określać umowa, nie określiła

jednak zasad rozliczania dotacji, zatem nie wyczerpała delegacji wynikającej z przepisu art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby, badaną uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane są one do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązują na terenie całej gminy. Co za tym idzie przepisy takie powinny zostać wydane zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie i w granicach prawa. W literaturze przedmiotu zgodnie przyjmuje się, że pod pojęciem aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej - E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Część ogólna, Toruń 1999, s. 101. Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Stanowią one integralny element obowiązującego w państwie systemu prawa. W kwestii zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego Konstytucja odsyła do ustaw zwykłych. Zagadnienie wydawania tych aktów przez organy samorządu terytorialnego zostało uregulowane m.in. w rozdziale 4 zatytułowanym "Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę" ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze wyżej wskazane uchybienia w postanowieniach uchwały Rady Gminy jako aktu prawa miejscowego, należy odwołać się do dotychczasowego dorobku orzeczniczego, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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 (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05 (niepubl.), gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski