

Uchwała Nr 11.183.2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 21 maja 2019 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności w części uchwały Nr VII.69.19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 25 kwietnia 2019 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Gminy Mińsk Mazowiecki.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz 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 (t. j. Dz. U. z 2016 roku poz. 561 ze zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności Uchwały Nr VII.69.19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 25 kwietnia 2019 r. w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2; § 1 ust. 3;
- załącznika Nr 1 w części dot. § 3 ust. 1 pkt 2 lit. e, § 4 ust. 8, § 5 ust. 2 w zakresie zwrotu „w szczególności”,

z powodu istotnego naruszenia: art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.); § 5, § 135, § 137, § 156 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.),

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Mińsk Mazowiecki prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2019 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr VII.69.19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 25 kwietnia 2019 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Gminy Mińsk Mazowiecki.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi RIO.

Badając ww. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Gminy, jako podstawę prawną podjęcia ww. uchwały wskazała m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednia rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały”.

W § 1 ust. 2 Rada Gminy postanowiła „Zasady, tryb postępowania o udzielenie dotacji na realizację zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest stanowi załącznik nr 2 do uchwały.” Z analizy przedmiotowego załącznika wynika, że Rada Gminy nie określiła kwoty dotacji jak również sposobu rozliczenia otrzymanej dotacji. W § 5 załącznika Rada postanowiła „Gmina Mińsk Mazowiecki przeprowadza procedurę wyboru Wykonawcy zadań, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2018.1986 ze zm.) lub dokonuje wyboru zachowując zasadę uczciwej konkurencji, który na zlecenie Gminy Mińsk Mazowiecki dokonywać będzie demontażu, zbierania, transportu wyrobów zawierających azbest do miejsca unieszkodliwienia”.

Wójt Gminy w wyjaśnieniu z dnia 20 maja 2019 roku podaje, że w przedmiotowej uchwale nie określono kwoty dotacji, ponieważ mieszkaniec nie otrzymuje jej bezpośrednio z budżetu Gminy. Gmina pokrywa całkowity koszt wykonania przedmiotowego zadania na podstawie faktury wystawionej przez Wykonawcę prac. Z powyższego wynika, że finansowanie realizacji zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy Mińsk Mazowiecki dokonywane będzie bezpośrednio z budżetu Gminy na podstawie faktury wystawionej przez wykonawcę prac, a nie poprzez dotację. W związku z powyższym ww. postanowienia Rady Gminy sprzeczne są z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, wg którego „Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżet powiatu.”

Ponadto po analizie załącznika Nr 2 i załączników do niniejszego załącznika organ nadzoru zauważa, iż:

- w § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika Nr 2 Rada Gminy dokonała odesłania do § 2 pkt 3, w sytuacji gdy § 2 zawiera tylko ust. 1 i 2, nie zawiera jednostki redakcyjnej § 2 pkt 3.

Zgodnie z ogólnymi „Zasadami techniki prawodawczej” określonymi rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku akty normatywne winny być redagowane w sposób zwięzły i syntetyczny, o czym świadczy § 5 załącznika do ww. rozporządzenia, unikając powtórzeń (§ 4 i § 23 ZTP). Jednym z podstawowych sposobów na unikanie powtórzeń jest korzystanie z odesłań (§ 4 ust. 3). Regulacja dotycząca odesłań zawarta jest także w § 156 ZTP według którego, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami wskazując jednocześnie przepis lub przepisy prawne do których się odsyła.

- we wniosku stanowiącym załącznik Nr 2a do załącznika Nr 2 został zamieszczony zapis o następującej treści „Świadomy odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszym wniosku nieprawdy lub zatajenie prawdy, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych we wniosku”.

W ocenie Kolegium Izby umieszczanie zapisu dotyczącego znajomości art. 233 Kodeksu karnego w sposób istotny wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Tymczasem przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewidują takiej możliwości.

W § 1 ust. 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, cyt. „Dotacje celowe z budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki mogą być udzielane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wskazanych w § 1 ust. 1 i 2, które mają na celu osiągnięcie poprawy stanu środowiska i zmniejszenie uciążliwości dla mieszkańców wynikających z zanieczyszczenia środowiska:

1) Podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych:

a) Osobom fizycznym,

b) Wspólnotom mieszkaniowym,

c) Osobom prawnym,

d) Przedsiębiorcom;

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

Uwzględniając treść art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska wskazać należy, iż katalog podmiotów, którym z budżetu Gminy może być udzielona dotacja, został zmodyfikowany w porównaniu do wymogu ustawowego.

Kolegium Izby wskazuje, iż upoważnienie zawarte w cytowanym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do ustalania kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja celowa, został określony przez ustawodawcę w cytowanym wyżej art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, a więc w przepisie rangi ustawowej. Zatem określając w § 1 ust. 3 krąg podmiotów które mogą ubiegać się o dotację, dokonując jednocześnie jego modyfikacji w porównaniu do wymogu ustawowego Rada Gminy Mińsk Mazowiecki przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Nie jest zatem kompetencją Rady rozstrzygnięcie w sprawach uregulowanych ustawą. Kwestionowane przez Kolegium Izby zapisy do przedmiotowej uchwały naruszają również zasadę techniki prawodawczej określoną w § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283 z

późn. zm.) zgodnie, z którą w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W załączniku Nr 1 do badanej uchwały pt. „Zasady, tryb postępowania o udzielenie dotacji na realizację inwestycji polegającej na budowie przydomowej oczyszczalni ścieków” Rada Gminy w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. e zdecydowała, że „Wnioskodawca nie może zalegać w płatnościach na rzecz Gminy”.

W § 4 ust. 8 ww. załącznika Rada Gminy postanowiła „Po zgłoszeniu przez Wnioskodawcę wykonania przedsięwzięcia Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki w terminie 30 dni ustali termin **wizji lokalnej** stwierdzającej prawidłowość wykonania inwestycji zgodnie z informacjami przedstawionymi we wniosku o dotację oraz zgłoszeniu zakończenia realizacji przedsięwzięcia, stwierdzając ostatecznie czy przedsięwzięcie kwalifikuje się do udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki”.

Zdaniem Kolegium Izby postanowienia te wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunku całkowicie niezwiązanego z przedmiotem i celem na jaki ma być przyznana dotacja tj. niezalegania w płatnościach na rzecz Gminy.

...Ponadto każda kontrola (wizja lokalna) podmiotu otrzymującego dotację wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z analizy przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynika prawo do kontroli dotowanych podmiotów.

Kolegium Izby zauważa, że organ stanowiący podejmujący akta prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane w trybie ustawy, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego, określonego w wyżej cytowanym art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W świetle powyższego Rada Gminy wprowadzając do uchwały kwestionowany zapis, przekroczyła przysługujące jej kompetencje do podjęcia badanej uchwały.

W § 5 ust. 2 badanego załącznika Rada Gminy wymieniła przypadki niemożności udzielenia dotacji używając zwrotu „w szczególności”. Zwrot w szczególności zawiera katalog otwarty w zakresie wskazania przyczyn niemożności udzielenia dotacji. Rada Gminy wprowadziła zapis, który może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie.

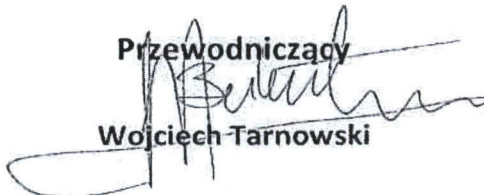
Formułowanie zapisów aktów prawa miejscowego w sposób niewyczerpujący i pozwalający na uznaniowość jest istotnym naruszeniem prawa – art. 403 ust. 5 – Prawo ochrony środowiska, skutkującym nieważnością tak podjętej uchwały.

Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie w ukształtowanej już linii orzecznictwa, które wymaga, aby uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu

terytorialnego były formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995r., sygn.. akt SA/Gd 2949/94, publ. OSS 1996/3/91).

Badana uchwała stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie upoważnienia ustawowego i wprowadzającym regulacje powszechnie obowiązujące na terenie gminy. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 i § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z § 143 cytowanego rozporządzenia. W myśl § 135 w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, a mianowicie „podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw”.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski