



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia poniedziałek, 28 października 2019 r.

Poz. 2846

UCHWAŁA NR 184/2019 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 22 października 2019 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 oraz 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XIV/119/19 Rady Gminy Deszczno z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia „Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno” stwierdza:

- nieważność badanej uchwały - z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.), art. 7 ust 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 362 z późn. zm.) oraz art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Deszczno Nr XIV/119/19 z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia „Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 26 września 2019 r. i objęta została postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Oceniając zgodność postanowień badanej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że w § 1 części normatywnej uchwały nieprawidłowo wskazano, że Gminny Program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Deszczno stanowi załącznik nr 1 do uchwały, podczas gdy Program stanowi załącznik nr 4 do uchwały. W części normatywnej nie wskazano natomiast pozostałych załączników - tj. Nr 1-3 jako integralnej części uchwały. Powoduje to uzasadnione wątpliwości czy wolą Rady było uchwalenie przedmiotowych załączników, które zostały dołączone do uchwały przekazanej organowi nadzoru, jako integralnych części tej uchwały.

Badając uchwałę na podstawie kryterium zgodności z prawem Kolegium Izby stwierdziło ponadto, że w załączniku nr 1 do uchwały „Wniosek przystąpienia do programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych” - w części „Załączniki” w pkt 1 wskazano cyt.: „Dokument potwierdzający prawo własności (np. wypis z rejestru gruntów, numer księgi wieczystej, akt notarialny). Kolegium Izby wskazuje, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie powinna zawierać w swojej treści sformułowań niedookreślonych prowadzących do powstania wątpliwości interpretacyjnych jak sformułowanie „np.”, powoduje to bowiem wątpliwości po stronie wnioskodawcy jakie inne dokumenty mogą potwierdzać prawo własności oraz pozwala organowi na uznaniową decyzję w zakresie spełnienia przez wnioskodawcę wymagania udokumentowania faktu posiadania własności nieruchomości.

Kolegium Izby wskazuje, że bliżej niedookreślone sformułowanie „itp.” występuje także w załączniku nr 4 „Gminny Program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno” w pkt IV.6. Powoduje to brak możliwości jednoznacznej interpretacji przez odbiorców uchwały i organ wykonawczy Gminy wykonujący niniejszą uchwałę jakie inne zbiorniki bezodpływowe poza tymi, które przestały spełniać swoje funkcje – będące w złym stanie technicznym lub nieszczelne będą podlegały wymianie.

Kolejne zagadnienie na jakie wskazuje Kolegium Izby dotyczy tego, że w załączniku nr 3 załączonym do uchwały „Umowa o udzielenie dotacji celowej na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków lub wymiany szczelnych zbiorników bezodpływowych” zawarto elementy umowy dotyczącej refundacji części kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany zbiorników bezodpływowych, których zamieszczenie w uchwale wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę Radzie Gminy na gruncie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Elementy umowy dotyczące częściowej refundacji poniesionych wydatków nie powinny być zawarte w uchwale organu stanowiącego Gminy Deszczno podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Umowa powinna stanowić odrębny od uchwały dokument.

Przechodząc do analizy załącznika nr 4 załączonego do uchwały „Gminy program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych” Kolegium Izby wskazuje na pkt III. 1 Programu zgodnie z którym cyt.: „W Programie mogą uczestniczyć właściciele budynków z wyłączeniem nieruchomości wykorzystywanych sezonowo oraz służących do oczyszczania ścieków pochodzących z prowadzonej na terenie nieruchomości działalności gospodarczej”. W ocenie Kolegium Izby powyższa regulacja jest sprzeczna z zapisem pkt V.4. Programu, zgodnie z którym cyt.: „Podstawą ubiegania się o dofinansowanie z budżetu gminy jest legitymowanie się prawem do dysponowania nieruchomością”. Zatem z samej treści Programu wynika że prawo własności nie stanowi jedyne tytułu do ubiegania się o dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i likwidacji zbiorników bezodpływowych. Pozostaje to również w sprzeczności z załącznikiem nr 1 do uchwały dotyczącym wniosku, z którego wynika, że tytułem do ubiegania się o dofinansowanie ma być wyłącznie odpowiednio udokumentowane prawo własności.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że sformułowanie „prawo do dysponowania nieruchomością” użyte w załączniku nr 4 załączonym do uchwały prowadzi do wątpliwości co do tego jakie inne tytuły dysponowania nieruchomością niż własność uprawniają do uczestnictwa w programie oraz czy są to tylko tytuły zobowiązaniowe jak najem, dzierżawa, użyczenie czy również bezumowne władanie nieruchomością. Akt prawa miejscowego, o czym była mowa wyżej nie powinien zawierać sformułowań wewnętrznie sprzecznych oraz pozwalających na różne możliwe interpretacje użytych w nim pojęć.

W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione zatem ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie ze stanowiskami jakie wypracowała judykatura (por. chociażby wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97) do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu należy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 (opubl. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w sentencji, którego Sąd wskazał, że: „Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze

analogii”. Ta sama zasada dotyczy wprowadzania w aktach prawa miejscowego pojęć prawnie niezdefiniowanych lub sprzecznych z obowiązującym prawem.

Wynika zatem z powyższego, że każde działanie organu władzy publicznej, do których należą bez wątpienia organy jednostek samorządu terytorialnego winno mieć umocowanie w przepisach prawa zarówno formalnych jak i materialnych upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Potwierdza ww. tezę wyrok z dnia 12 maja 2010 r. wydany w sprawie o sygnaturze akt I OSK 672/10 Naczelnego Sądu Administracyjnego (odwołujący się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U/19/97, OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262), w którym Sąd zwrócił uwagę na to, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Jak już wspomniano wyżej nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (LEX nr 595462). Podobnie w wyroku z dnia 05 lipca 2013r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt I SA/Kr 211/13 (LEX nr 1342556) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie również wyraził pogląd, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny; niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Kolegium Izby wskazuje na pkt V.2 Programu zgodnie, z którym cyt.: „Inwestorem może być osoba lub grupa osób na stałe zameldowana na terenie Gminy Deszczno”. W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku posiadania stałego zameldowania na terenie Gminy wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 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. Zatem przepis ten nie upoważnia do nakładania dodatkowych obowiązków na podmioty ubiegające się o środki publiczne, ani też nie uzależnia udzielenia dotacji od spełnienia dodatkowych warunków nałożonych przez radę, tym bardziej, że uchwalony Program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany zbiorników bezodpływowych w pkt III.1 i III.2 warunkuje uczestnictwo w Programie jedynie faktem posiadania własności budynków i nie uzależnia możliwości uczestnictwa w Programie od spełnienia innych dodatkowych warunków jak stałe zameldowanie na terenie Gminy Deszczno. Kolegium Izby wskazuje również, że brak meldunku stałego na terenie Gminy Deszczno w sytuacji posiadania przez ubiegającego się o dofinansowanie nieruchomości spełniającej pozostałe warunki udziału w programie dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i likwidacji zbiorników bezodpływowych stanowi naruszenie art. 43 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba, że ustawa stanowi inaczej.

Kolegium Izby wskazuje również, że w części IV.5 Programu zawarto sformułowanie, cyt.: „W ciągu 12 miesięcy od pisemnego potwierdzenia przez Gminę przyznania dofinansowania, wnioskodawca musi zakończyć budowę przydomowej oczyszczalni ścieków/wymianę istniejącego zbiornika bezodpływowego pod rygorem cofnięcia dofinansowania po tym okresie”. Dokonując analizy ww. regulacji Kolegium Izby zwraca uwagę, że w zakresie sformułowania cyt.: „pod rygorem cofnięcia dofinansowania po tym okresie” powyższa regulacja narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, bowiem z przepisu tego nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego do określenia zasad cofania dofinansowania (żądania zwrotu dokonanej refundacji poniesionych wydatków). Analizując powyższe postanowienie zawarte w Programie Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę, że z uchwały ani z załączników do niej dołączonych nie wynika jaki charakter ma pisemne potwierdzenie przez Gminę przyznania dofinansowania. Kolegium Izby wskazuje, że po złożeniu wniosku przez podmiot ubiegający się o środki publiczne i zakwalifikowaniu się do Programu powinna być zawarta umowa dotycząca refundacji poniesionych wydatków, które powinny być poniesione po jej podpisaniu.

Refundacja w ocenie Kolegium Izby powinna mieć miejsce nie na podstawie nieokreślonego bliżej potwierdzenia przez Gminę przyznania dofinansowania, lecz na podstawie umowy wskazującej szczegółowo sposób dokonania refundacji po jej podpisaniu. Ponadto Kolegium Izby wskazuje na pkt VII.1 Programu, zgodnie z którym cyt.: „Wypłata dofinansowania nastąpi w ciągu 3 miesięcy po całkowitym zakończeniu inwestycji, sfinansowaniu inwestycji i złożeniu wniosku o wypłatę dofinansowania wraz z wszystkimi niezbędnymi dokumentami potrzebnymi do rozliczenia”.

Zdaniem Kolegium Izby podstawą otrzymania refundacji przez wnioskującego powinna być umowa zawarta z Gminą stanowiąca podstawę dokonania refundacji, nie zaś inne czynności jak złożenie wniosku czy też jego rozpatrzenie bądź złożenie wniosku o wypłatę dofinansowania. Złożenie wniosku o wypłatę dofinansowania nie zastępuje umowy i ma wyłącznie techniczny charakter.

Należy w tym miejscu wskazać na wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. II GSK 954/15 (publ. Centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych), w którym NSA wskazał, że cyt. "Ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej".

Zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetem państwa, budżetem j.s.t - przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają one szczególnym zasadom rozliczenia, ponadto dotacja przeznaczona jest na realizację zadania publicznego. W myśl art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji inwestycji.

Art. 403. ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisy art. 250 ustawy o finansach publicznych wymagają, aby dotacja celowa z budżetu j.s.t udzielana była na podstawie zawartej umowy. Każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji (podpisaniu umowy o przyznaniu dotacji), można mówić o realizacji zadania publicznego również w formie refundacji.

Za wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska uznać należy w ocenie Kolegium Izby także postanowienia pkt V.7. Programu, zgodnie z którym cyt.: „Właściciel nieruchomości będzie zobowiązany do eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków/zbiornika bezodpływowego zgodnie z instrukcją użytkownika oraz udostępnienia obiektów do kontroli w ciągu 5 lat od dnia przekazania środków na ich budowę/wymianę” - w części dotyczącej sformułowania cyt.: „oraz udostępnienia obiektów do kontroli w ciągu 5 lat od dnia przekazania środków na ich budowę/wymianę”. Rada Gminy w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie ma bowiem kompetencji do regulowania w uchwale kwestii kontroli realizacji zadania objętego dofinansowaniem ze środków publicznych.

Kolegium Izby zwraca również uwagę na pkt V.5. Programu, zgodnie z którym cyt.: „Powyższy Program nie dotyczy podmiotów gospodarczych i nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo lotniskowe oraz budów realizowanych w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy dla działek o powierzchni równej lub większej niż 3000 m² i nie będących siedliskiem rolniczym”. Sformułowanie „podmioty gospodarcze” nie pozwala jednoznacznie określić czy z Programu wyłączeni są wszyscy przedsiębiorcy, czy tylko niektóre kategorie przedsiębiorców tym bardziej, że uchwała w pkt V.6. Programu posługuje się także pojęciem „lokal” bez bliższego jego zdefiniowania czy chodzi o lokal mieszkalny, usługowy lub handlowy.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że w pkt III.1 Programu posłużono się pojęciem „właściciele budynków” wyłączając z Programu jedynie nieruchomości wykorzystywane sezonowo oraz służące do oczyszczania ścieków pochodzących z prowadzonej na terenie nieruchomości działalności gospodarczej. Zatem pozostawiono dla właścicieli tego rodzaju nieruchomości możliwość ubiegania się o dofinansowanie.

Mając na uwadze powyższe w ocenie Kolegium Izby obowiązkiem Organów Gminy było uzyskanie opinii o projekcie niniejszej uchwały, o której stanowi art. 7 ust 3 powołanej wyżej ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Opinia w tym zakresie nie została Kolegium Izby przedstawiona. Nie została również załączona do przekazanej do badania nadzorczego uchwały Rady Gminy Deszczno.

Kolegium Izby wskazuje również na nieistotne naruszenie prawa polegające na tym, że w podstawie prawnej badanej uchwały nie powołano art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajęzkowski