



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 18 grudnia 2013 r.

Poz. 7676

UCHWAŁA NR KI-411/266/13
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KRAKOWIE

z dnia 12 grudnia 2013 r.

znak sprawy: KI-43-060/35/13

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XXIX/229/2013 Rady Gminy Sułoszowa z dnia 10 października 2013 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Sułoszowa”.

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XXIX/229/2013 Rady Gminy Sułoszowa z dnia 10 października 2013 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Sułoszowa”.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXIX/229/2013 Rady Gminy Sułoszowa z dnia 10 października 2013 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Sułoszowa” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 13 listopada 2013 r.

Rada Gminy Sułoszowa podjęła przedmiotową uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Sułoszowa postanowiła w § 1 przyjąć szczegółowe

zasady wsparcia mieszkańców w budowie przydomowych oczyszczalni ścieków określone w "Gminnym programie dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Sułoszowa".

Rada Gminy ustaliła, iż celem programu jest:

- poprawa stanu naturalnego środowiska poprzez ograniczenie ilości odprowadzanych nieoczyszczonych ścieków socjalno-bytowych bezpośrednio do gruntu lub wód, a w efekcie przerwanie procesu ich degradacji oraz stworzenie alternatywy dla zagospodarowania ścieków na obszarze, dla których budowa kanalizacji sanitarnej sieciowej jest niemożliwa lub ekonomicznie nieuzasadniona;
- realizacja programu ochrony środowiska dla Gminy Sułoszowa w latach 2013-2014 z perspektywą na lata 2015-2016,
- dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków (zakup urządzeń i montaż) dla nieruchomości (budynków mieszkalnych i siedlisk rolniczych) w tych miejscowościach na terenie Gminy Sułoszowa, gdzie nie ma możliwości włączenia się do istniejącej lub planowanej sieci kanalizacyjnej i gdzie budowa sieci kanalizacyjnej jest niemożliwa lub ekonomicznie nieuzasadniona – na terenach nieprzewidzianych do skanalizowania w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały Kolegium Izby zauważa, że:

1. Przepisy wskazane na wstępie uchwały - art. 18 ust. 2 pkt 6, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – nie stanowią umocowania dla organu stanowiącego do podejmowania tej treści uchwały prawa miejscowego. Są to normy kompetencyjno-zadaniowe, a nie normy upoważniające do wydawania przepisów mających charakter prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby stwierdza, że w obowiązującym systemie prawnym kwestie dofinansowania m.in. budowy przydomowych oczyszczalni ścieków reguluje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 i 5 ww. ustawy 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:

1) podmiotów niezaliczonych 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.

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.

2. W zapisie zawartym w § 2 uchwały w brzmieniu cyt.: „*Przyjąć w budżecie Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Gminy Sułoszowa na 2013 r. kwotę*

12.000,00 zł na realizację „Programu dofinansowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Sułoszowa” Rada Gminy określiła sposób podziału środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania określonego uchwałą. Normy tutaj zawarte nie odnoszą się do zasad udzielenia czy rozliczania dotacji, lecz mają charakter zasad wykonywania budżetu. Kolegium Izby stwierdza, że przepis ustawy Prawo ochrony środowiska – art. 403 ust. 5 - nie daje podstawy prawnej do ustalania takich norm, jako przepisów prawa miejscowego. Ponadto, w świetle powyższego zapisu odnoszącego się do funkcjonowania Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Gminy Sułoszowa Kolegium zauważa, że na mocy art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664) gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2010 roku.

Jeżeli przedmiotowa uchwała, miałaby dotyczyć dotowania inwestycji zgodnie z wymogami art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, to zdaniem Kolegium Izby zawiera następujące nieprawidłowości:

1. W Załączniku Nr 2 Rada Gminy Sułoszowa określiła wzór umowy, której przedmiotem jest, cyt.: „*udział stron w koszcie wybudowania obiektu do neutralizacji ścieków, tj. przydomowej oczyszczalni ścieków o wydajności 5m³/d, zwaną w dalszej części umowy oczyszczalnią*”.
W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis narusza postanowienia art. 250 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego to „zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:
 - wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
 - termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
 - termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale”.
2. W § 5 ust. 2 treści umowy Rada Gminy ustaliła, że cyt.: „Gmina ma prawo przez okres 5 lat do kontroli funkcjonowania przedmiotu niniejszej umowy”. W ocenie Kolegium Izby każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Natomiast z analizy przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynika prawo kontroli dotowanych podmiotów.
3. Rada Gminy Sułoszowa określając krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji zawężyła go do kategorii mieszkańców na stałe zameldowanych na terenie Gminy Sułoszowa (rozdział 3 ust. 2 uchwały), co w ocenie Kolegium Izby jest niedopuszczalne. Trzeba, bowiem pamiętać, że uchwały organów wydawane są na podstawie ustaw.

W ustawie Prawo ochrony środowiska, w art. 403 ust. 5, zawarte zostało upoważnienie dla organów stanowiących gmin i powiatów do określenia zasad udzielenia dotacji obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Niewątpliwie ograniczenie przez Radę Gminy kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wykracza poza uprawnienie ustawowe do stanowienia zasad udzielania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska określone w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

4. Oparcia w obowiązujących przepisach nie znajdują również uregulowania zawarte w § 5 ust. 1 pkt a) i b) Załącznika nr 2 do Uchwały, który stanowi wzór umowy. W § 5 ust. 1 Rada Gminy Sułoszowa postanowiła, bowiem, że właściciel obowiązany jest zwrócić dotację w przypadku: rozmontowania oczyszczalni przydomowej i niewykorzystania oczyszczalni przydomowej zgodnego z przeznaczeniem. Z upoważnienia przyznanego Radzie nie wynika uprawnienie do zmiany zasad dotyczących reguł zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określonych w art. 252 oraz w art. 251 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi regulacjami, zwrotowi do budżetu - wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych - podlegają dotacje:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Zwrot dotacji następuje w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, wskazanych w pkt 1 lub pkt 2. Natomiast dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. W ocenie Kolegium Izby, w świetle powołanych przepisów brak jest podstaw prawnych, by Rada Gminy Sułoszowa wprowadzała na mocy uchwały obowiązek zwrotu dotacji w jeszcze innych przypadkach niż określone przez ustawodawcę, nie posiadając jednocześnie upoważnienia w tym zakresie.

Kolegium Izby stwierdziło ponadto, iż przedmiotowa uchwała, będąca ze względu na zakres i przedmiot regulacji aktem prawa miejscowego zawiera w § 4 postanowienie w następującym brzmieniu, cyt.: *„Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z mocą obowiązywania od 1 października 2013 r.”*.

Nabranie przez akt prawny mocy, nie jest niczym innym jak jego wejściem w życie. Akt prawa miejscowego nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej (zastosowania), nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem tego aktu w życie.

Odnosnie zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego przepis art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – odsyła do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.). Do zasad ogłaszania aktów prawa miejscowego zaliczyć należy zasady dotyczące wejścia w życie norm wyrażonych w akcie prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 wzmiankowanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych natomiast przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy te są rozwinięciem jednej z konstytucyjnych zasad państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zakaz retroakcji nie ma charakteru absolutnego i w zupełnie wyjątkowych sytuacjach moc wsteczna przepisowi może być nadana. Wynika to wyraźnie z przepisu art. 5 w/w ustawy, w myśl którego przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W badanym wypadku Kolegium Izby nie dopatrzyło się takich wyjątkowych okoliczności, o których mowa w przepisie art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, które usprawiedliwiałyby odstępianie od podstawowej zasady państwa prawnego, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz.

W konsekwencji, po uprzednim wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności i powiadomieniu Gminy Sułoszowa o kolejnym posiedzeniu Kolegium w sprawie przedmiotowej uchwały – postanowiono orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Mateusz Winiarz /-/