

UCHWAŁA NR KI – 411/251/11
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 1 czerwca 2011 r.

znak sprawy: KI-43-146/15/11

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.);

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR VII/37/2011 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 29.04.2011 r. w sprawie zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie przez Gminę Proszowice przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska oraz kryteriów wyboru inwestycji.

UZASADNIENIE

1. Wymieniona we wstępie uchwała NR VII/37/2011 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 29 kwietnia 2011 r. – wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 maja 2011 r.

W podstawie prawnej uchwały NR VII/37/2011 – powołano się na:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; z późn. zm.);
- art. 403 ust. 5 w związku z art. 400a pkt 5, 8, 29, 32 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150; z późn. zm.);
- art. 221 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240; z późn. zm.).

W dyspozycji § 1 uchwały postanowiono o zatwierdzeniu zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie przez Gminę Proszowice przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska oraz kryteria wyboru inwestycji. Przyjęły one formę załącznika do ww. uchwały.

Załącznik został zapisany w postaci 7 punktów, których nagłówkom towarzyszy właściwy tekst, jaki bardziej odpowiada „konspektowi” założeń do projektu aktu prawnego, niżli właściwemu aktowi normatywnemu. Redakcja i strukturalizacja treści załącznika do uchwały Nr VII/37/2011 nie odpowiada w pełni wymaganiom dotyczącym zapisywania aktów powszechnie obowiązujących z § 143 w zw. z § 7 i § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z załącznikiem do uchwały Nr VII/37/2011 (pkt 4) dotacje celowe Gmina zamierzała udzielać na:

- a) edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych,

- b) utylizację odpadów niebezpiecznych zawierających azbest (np. eternit) powstających przy wymianie pokryć budynków na pokrycia nieszkodliwe dla zdrowia mieszkańców i środowiska naturalnego,
- c) badanie sprawności opryskiwaczy do ochrony roślin,
- d) badanie gleb i płodów rolnych.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Nr VII/37/2011, Kolegium Izby – stwierdza, że żaden z przepisów powołanych we wstępie uchwały nie stwarzał po stronie Rady Miejskiej możliwości podejmowania uchwały ustanawiającej zasady i tryb udzielania dotacji celowych na przedsięwzięcia określone w pkt 4 załącznika do ww. uchwały. Uchwała Nr VII/37/2011 została zatem podjęta „bez podstawy prawnej” i zarazem z naruszeniem powołanych w niej przepisów art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 221 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240; z późn. zm.).

2. Podstawą prawną do udzielania dotacji z budżetu samorządu, jak to wynika z art. 126 ustawy o finansach publicznych, może być tylko przepis (przepisy) ustawy lub ustalenia umowy międzynarodowej. Pomijając kwestie umów międzynarodowych (gdyż kwestionowana uchwała nie ma bezpośrednio podstawy prawnej w prawie międzynarodowym) stwierdzić należy, że o dopuszczalności posłużenia się dotacją, jako wydatkiem budżetu samorządu, decyduje ustawodawca. Jak to wynika z art. 126 ustawy o finansach publicznych, upoważniający do udzielenia dotacji przepis ustawowy określa również „przeznaczenie dotacji” związane z określonym zadaniem publicznym. Powołana norma ogólna (systemowa) powoduje, że udzielanie dotacji, jako takiej, nie jest „zadaniem”, ale jest „kompetencją” służącą realizacji określonego ustawowo zadania publicznego. Posługiwanie się dotacjami jest więc poddane reżimowi zasady praworządności z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez co można je udzielać wyłącznie „na podstawie prawa” oraz „w granicach prawa”.

Przepis art. 403 ust. 2 Prawo ochrony środowiska ustanawia zadanie własne gminy określając je jako „finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej” w zakresie przedsięwzięć (celów) opisanych w przepisach (punktach) art. 400a ust. 1 tej ustawy. Gmina jest zobowiązana wydatkować na nie corocznie środki z wpływów z opłat i kar pieniężnych. (Może również ponosić wyższe wydatki, niż wpływ z opłat i kar). Analiza treści art. 400a ust. 1 skłania do wniosku, że powyższe wydatki budżetu gminy dotyczyć mogą nie tylko zaspokojenia potrzeb własnych jednostek organizacyjnych samorządu, ale i również można nimi obejmować przedsięwzięcia podmiotów trzecich, niepodlegających organizacyjnie samorządowi. W tym znaczeniu treścią zadania gminy z art. 403 ust. 2 Prawo ochrony środowiska jest również możliwość wspierania finansowego (finansowania lub dofinansowania) przedsięwzięć realizowanych przez osoby niepodlegające gminie.

Przedsięwzięcia opisane w pkt 4 w relacji do treści pkt 3 i 5 załącznika do uchwały NR VII/37/2011 niewątpliwie mieszczą się w grupie celów możliwych do sfinansowania lub dofinansowania z budżetu gminy w związku z zadaniami Gminy z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Aby jednak finansować ww. przedsięwzięcia Gmina musi działać na podstawie i w zgodzie z przepisami kompetencyjnymi dotyczącymi form dokonywania wydatków.

Pod aktualnie obowiązującym prawem, w zakresie celów (przedsięwzięć) z art. 400a ust. 1 Prawa ochrony środowiska, Gmina i Miasto Proszowice może ponosić wydatki

bezpośrednie budżetu w postaci zapłaty za uprzednio zamówione rzeczy lub usługi. (Zgodnie bowiem z ogólnym przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny, w celu wykonywania swoich zadań gmina może zawierać umowy). Gdy już idzie o posłużenie się dotacją budżetową, co wskazano powyżej, norma z art. 126 ustawy o finansach publicznych uzależnia ten rodzaj wydatku budżetu (formę wydatku) od istnienia w przepisach ustawowych normy kompetencyjnej uprawniającej do udzielenia dotacji. Norma taka zazwyczaj określa rodzaj dotacji, jej beneficjentów, przeznaczenie, wysokość dotacji oraz inne regulacje dotyczące trybu jej udzielania i rozliczania. Prawo przewiduje niekiedy, że dotycząca określonej dotacji regulacja ustawowa zostanie uszczegółowiona przepisami wykonawczymi – tj. rozporządzeniami bądź uchwałami prawa miejscowego. Wydawane są one na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

3. W przypadku przedmiotowej uchwały NR VII/37/2011 należało zatem dokonać analizy systemu prawnego, pod kątem dopuszczalności ustanowienia podstaw do udzielania tego rodzaju dotacji w drodze uchwały prawa miejscowego o takich treściach, jak uchwała przyjęta przez Radę Miejską w Proszowicach.

Powołany w podstawie prawnej uchwały NR VII/37/2011 - przepis „art. 18 ust. 2 pkt 15” ustawy o samorządzie gminnym nie wyraża żadnej kompetencji rad gmin, ale odsyła do ustaw szczególnych. Drugi z powołanych w uchwale NR VII/37/2011 przepisów – „art. 403 ust. 5 w związku z ust. 4 Prawo ochrony środowiska” umożliwia udzielanie dotacji z budżetu gminy, jednak wyłącznie na takie przedsięwzięcia z art. 400a ustawy, które stanowią „inwestycję”. Dotacja na inwestycje z zakresu ochrony środowiska może zostać udzielona podmiotom z ust. 4 art. 403 ustawy przy zastosowaniu przepisów uprzednio podjętej przez radę gminy uchwały prawa miejscowego z art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska.

Przedsięwzięcia określone w pkt 4 załącznika do uchwały NR VII/37/2011 (opisane pod względem merytorycznym w pkt 3 i 5 tego załącznika) nie stanowią inwestycji. Koszty jakie będzie ponosił podmiot je wykonujący lub podmiot zamawiający tego rodzaju usługę będą kosztami działalności bieżącej. Przekazanie dotacji nie doprowadziłoby ani do powstania „rzeczy (dobra)” stanowiącej środek trwałe, ani do ulepszenia środka trwałego – w rozumieniu art. 3 pkt 15, 16, 17 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223; z późn. zm.). W następstwie powyższego, finansowanie tego rodzaju kosztów nie może zostać objęte dotacją inwestycyjną z art. 403 ust. 4-6 Prawa ochrony środowiska.

4. Drugi z powołanych przepisów - art. 221 ust. 4 w związku z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych umożliwia Radzie Miejskiej w Proszowicach podjęcie uchwały prawa miejscowego określającej tryb udzielania i rozliczania przewidzianych w tym przepisie dotacji na zadania własne gminy zlecane tam wskazanym podmiotom.

W dyspozycji art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zawarto normę ogólną dotyczącą instytucji zlecenia zadań jednostki samorządu terytorialnego do wykonania przez podmioty określone mianem: „podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych” i zarazem „niedziałających w celu osiągnięcia zysku”. Podmiotom tym, jeśli wykonywałyby „cele publiczne” zbieżne z „zadaniami publicznymi” danego samorządu, samorząd może zlecić ich realizację i przekazać na nie dotację celową – umową z art. 221 ust. 3 tej ustawy. Jak wynika z art. 221 ust. 1 ustawy, oprócz finansowania zleconego zadania merytorycznego, udzielona dotacja może również dofinansować inwestycję związaną z realizacją zleconego zadania.

W ust. 2 art. 221 ustawy o finansach publicznych zamieszczona została norma systemowa o dwóch znaczeniach. W zakresie zagadnienia z ust. 1 (tj. zlecenia zadań samorządu) norma z art. 221 ust. 2 odsyła do stosowania w tym względzie ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536). Ustawa z 23.04.2003 r. w art. 3 ust. 1 wprowadza pojęcie „działalności pożytku publicznego”, którą jest prowadzenie działań w sferach z art. 4. Działalnością pożytku publicznego jest odpowiednio działalność społecznie użyteczną w przedmiocie celów z art. 4, którą prowadzą podmioty określone w zapisie art. 3 tej ustawy. (Aktywności organów administracji w sferach z art. 4 nie obejmuje się mianem działalności pożytku publicznego).

Powołana norma ogólna z art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, poza odesłaniem do ustawy z 23.04.2003 r., w swojej drugiej części, wyraża samodzielną podstawę prawną do udzielania dotacji z budżetu samorządu. Dotacja może zostać udzielana podmiotowi z art. 221 ust. 1 tej ustawy, jeśli wykonywały on „zadanie celu publicznego” - zgodne z zadaniami danego samorządu – a zarazem nie mieszczące się w katalogu celów „działalności pożytku publicznego” z art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W tego rodzaju sytuacjach, niedziałającemu w celu osiągnięcia zysku i nienależącemu do sektora finansów publicznych - podmiotowi z art. 221 ust. 1 - samorząd może zlecić wykonanie zadania umową z art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z zastosowaniem regulacji z uchwały prawa miejscowego z art. 221 ust. 4 tej ustawy. Uchwała taka winna regulować: (1) tryb postępowania o udzielenie dotacji podmiotom z art. 221 ust. 1 ustawy, na inne zadania, niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; (2) sposób jej rozliczenia, (3) sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Kolegium Izby stwierdza, że dotacje przewidziane w przepisie art. 221 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (powołanym w uchwale NR VII/37/2011) - nie są możliwe do zastosowania przy realizację przez Miasto i Gminę Proszowice zadań z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Istota prawna zadania gminy z art. 403 ust. 2 Prawo ochrony środowiska, wyklucza jego realizację w drodze zastosowania przez samorząd instytucji zlecenia zadań i wydatkowania na nie dotacji z przepisu art. 221 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Skoro zadaniem Gminy z art. 403 ust. 2 Prawo ochrony środowiska jest (cyt.): „finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (zakresie celów z art. 400a ust. 1)” – nie można zlecić tak określonego zadania publicznego osobom spoza sektora finansów publicznych, aby niejako „za Gminę”, z pieniędzy gminnych, finansowały (lub dofinansowały) „siebie same” lub inne osoby – właściwych beneficjentów końcowych. Gmina może natomiast udzielać dotacją wspierać te przedsięwzięcia innych podmiotów, które byłyby inwestycją w zakresie celów z art. 400a ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

Od normowanej przepisami art. 221 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, instytucji zlecenia zadań celu publicznego, należy odróżnić konstrukcję normatywną określaną mianem: „powierzenia zadania publicznego gminy na rzecz innego samorządu”. Na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym Gmina i Miasto Proszowice może powierzyć swoje zadanie publiczne polegające na finansowaniu ochrony środowiska (z art. 403 ust. 2 Prawo ochrony środowiska) na rzecz innego samorządu. Konsekwencją zawartego porozumienia administracyjnego byłoby udzielanie z budżetu Gminy i Miasta Proszowice dotacji celowej z art. 46 ustawy z dnia 13 listopada

2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526; ze zm.).

5. Kolegium Izby odniosło się także do mającego miejsce powołania się w uchwale NR VII/37/2011 – na przepisy art. 221 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wspólnie z powołaniem się na przepis art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska. Obydwa przepisy stanowią o odrębnych od siebie dotacjach celowych. Dwa przepisy z podstawy prawnej uchwały NR VII/37/2011 nie mogą znajdować łącznego zastosowania do jednych i tych samych stanów faktycznych. Nie można udzielić dotacji z art. 403 ust. 4-6 Prawa ochrony środowiska, która byłaby zarazem dotacją z art. 221 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując: Pod aktualnie obowiązującym stanem prawnym brak jest po stronie Rady Miejskiej w Proszowicach takich kompetencji, które upoważniałyby do podjęcia uchwały prawa miejscowego normującej udzielanie dotacji na zadania bieżące określone w pkt 4 załącznika do uchwały NR VII/37/2011. Przepisy art. 403 ust. 4-6 Prawa ochrony środowiska przewidują możliwość podejmowania uchwały dotyczącej udzielania dotacji inwestycyjnej, jednakże przedsięwzięcia z uchwały NR VII/37/2011 nie są inwestycjami. Należy równocześnie zaznaczyć, że do finansowania przedsięwzięć z pkt 4 lit. a-d załącznika do uchwały nie da się zastosować przepisów o dotacjach z art. 221 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. (Zadania gminy nazwanego „finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej” z art. 403 ust. 2 Prawo ochrony środowiska - nie można zatem „zlecić” na zasadach z art. 221 ustawy o finansach publicznych).

6. Kolegium Izby informuje, że jedynie możliwym do objęcia dotacją celową jest zadanie nieinwestycyjne z uchwały NR VII/37/2011 dotyczące „edukacji ekologicznej i propagowania działań proekologicznych” (z pkt 4 lit. a załącznika). Podstawą prawną do udzielenia takiej dotacji (z zasady, na pokrycie kosztów działalności bieżącej beneficjenta) są przepisy art. 11-19a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 18 powołanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Do zadań Gminy z art. 403 ust. 2 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 32 Prawo ochrony środowiska należy możliwość wspierania „edukacji ekologicznej, propagowania działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju”. Tak określone zadanie można zlecić podmiotowi z art. 3 powołanej ustawy z 23.04.2003 r. wraz z udzieleniem dotacji związanej z jego realizacją. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalność z zakresu „ekologii”, prowadzona przez podmioty z art. 3 tej ustawy, stanowi działalność pożytku publicznego. Projekty z zakresu ekologii (tj. szerzenia wiedzy o środowisku, jego ochronie i równowadze przyrodniczej) Gmina może zlecać do realizacji podmiotom z art. 3 ustawy z 23.04.2003 r. – dotując je na zasadach i w trybie z art. 11-19a tej ustawy. Kwestie prawne zasad i trybu udzielania dotacji w powołanej ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - stanowią regulację kompletną. Ustawa nie przewiduje uzupełniania norm z przepisów art. 11-19a o dodatkowe normy prawa miejscowego, takie chociażby jak w uchwale NR VII/37/2011.

Zadanie w zakresie edukacji ekologicznej Gmina i Miasto Proszowice może zlecić podmiotowi określonymu w przepisach art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie będzie go więc mógł realizować podmiot należący do sektora finansów publicznych – jak to przewidziano w pkt 2.2. załącznika do kwestionowanej uchwały NR VII/37/2011.

W zakończeniu należy nadmienić, że stwierdzony powyżej brak możliwości udzielania dotacji na nie będące inwestycją przedsięwzięcia z pkt 4 lit. b-d załącznika do uchwały NR VII/37/2011 nie pozbawia Gminy i Miasta Proszowice samej możliwości finansowania tego rodzaju przedsięwzięć. Gmina może je finansować w drodze wydatków bezpośrednich budżetu, zawierając umowy o usługi na rzecz osób posiadających zdemontowane materiały azbestowe, osób posiadających opryskiwacze do ochrony roślin, bądź osób chcących uzyskać fachowych informacji o stanie gleby na swoich gruntach. Podstawą prawną zawierania tego rodzaju umów jest przepis art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który objęty jest „odesłaniem” z art. 403 ust. 3 Prawo ochrony środowiska, tam gdzie mowa o finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej „(...) w trybie określonym w przepisach odrębnych (...)”.

Z tego powodu, że ustanowione zasady i tryb udzielania dotacji z uchwały NR VII/37/2011 przyjęto bez podstawy prawnej, a zarazem uznając, że normy ustanowione w uchwale pozostają w sprzeczności z powołanymi w niej przepisami art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska i art. 221 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, dotyczące aktu prawa miejscowego, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego na podstawie art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje możliwość wniesienia skargi 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