



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 kwietnia 2015 r.

Poz. 2057

UCHWAŁA NR 5/296/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 11 marca 2015 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr IV/22/2015 Rady Gminy Żelazków z dnia 16 lutego 2015 roku w sprawie regulaminu udzielania i rozliczania dotacji celowej na finansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Żelazków, z powodu istotnego naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 24 lutego 2015 roku, Rada Gminy Żelazków powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.) określiła w załączniku do uchwały Regulamin udzielania dotacji celowej na finansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Żelazków (zwany dalej Regulaminem).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr IV/22/2015 Rady Gminy Żelazków. Powodem wszczęcia postępowania nadzorczego stały się postanowienia części I, pkt 2 Regulaminu (w którym ograniczony został krąg podmiotów ubiegających się o dotacje), postanowienia części II obejmujące zasady dofinansowywania, postanowienia części V - Tryb ubiegania się o dofinansowanie i załącznika określającego wzór umowy.

Termin rozpatrzenia sprawy przedmiotowej uchwały został wyznaczony na dzień 11 marca 2015 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 11 marca 2015 roku Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (art. 402 ust. 3). Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczanych 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.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 403 ust. 5 ustawy 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.

W części I. Regulaminu określającego warunki ubiegania się o dofinansowanie w pkt 2, Rada Gminy postanowiła, iż *O korzystanie z dofinansowania mogą ubiegać się osoby fizyczne realizujące budowę na terenie gminy Żelazków, będące właścicielami, współwłaścicielami, użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w gminie Żelazków na terenach nie objętych wybudowanym systemem kanalizacji sanitarnej.*

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Żelazków poprzez wyżej przytoczone postanowienia zawęziła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, wskazanych w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. W uchwale Rady Gminy krąg podmiotów ograniczony został tylko do osób fizycznych. Natomiast użycie przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 pkt 1 wyrażenia „w szczególności” należy czytać jako minimum ustawowe podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej. Zatem Rada Gminy nie może tego kręgu ograniczać poprzez wyeliminowanie takich podmiotów jak: przedsiębiorców i osób prawnych, czy też dalej (art. 403 ust. 4 pkt 2) pominąć jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Zawężenie w uchwale kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację, wyłącznie do osób fizycznych narusza w sposób istotny w ocenie Kolegium Izby normę art. 403 ust. 4 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska.

W części II Regulaminu obejmującym zasady dofinansowania, w pkt 1 zawarte zostało postanowienie o treści: *„Dopłata przyznawana będzie jednorazowo. Kwotę dofinansowania ustala się w wysokości do 80%, lecz nie więcej niż 10.000 zł, kosztów kwalifikowanych inwestycji”.*

Użyte sformułowanie „w wysokość do 80%” budzi uzasadnione wątpliwości, kto i w jakim procencie ustalał będzie dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (np. 10, 20, 50, 60, 70, 80 %) i od czego to dofinansowanie będzie zależne. Wątpliwość jest tym bardziej uzasadniona, że we wzorze umowy stanowiącym załącznik do Regulaminu w § 1 postanowiono, że *Przedmiotem umowy jest udzielenie Dotowanemu zwrotu 80 % kosztów (nie więcej niż 10.000 zł) poniesionych na zakup instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków.* Przytoczone zapisy uregulowane zostały odmiennie niż w części II, pkt 1 Regulaminu. Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Zgodnie z postanowieniem części V Regulaminu pn. „Tryb ubiegania się o dofinansowanie”, pkt 3 do Regulaminu dołączono wzór umowy.

Obowiązek zawarcia umowy wynika z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jej konieczne elementy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowi, że *umowa jest zawierana przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i winna określać w szczególności:*

- 1) *wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,*
- 2) *termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,*
- 3) *termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.*

Przytoczony powyżej przepis zawiera wytyczne dla Wójta Gminy w przedmiotowym zakresie. Określenie przez Radę Gminy wzoru umowy o udzielenie dotacji wykracza poza kompetencje przyznane Radzie Gminy przez art. 403 ust. 5 ustawy 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.

Nadto analiza treści uchwały wykazała szereg uchybień, niespójności i błędów pisarskich:

1/ W części III – Dokumentacja zdanie pierwsze o treści: „Wniosek posiadacza nieruchomości określony w załączniku nr 1 do o przydzielenie środków z dochodów budżetu Gminy Żelazków na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków powinien zawierać następujące załączniki : (...)”

Kolegium Izby podnosi, iż redakcja przytoczonego postanowienia jest niejasna i niepełna.

2/ Występuje niespójność w oznaczeniu załączników w następującym zakresie:

- zgodnie z § 1 uchwały uchwała się *Regulamin udzielania i rozliczania dotacji celowej (...) w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały* – podczas gdy załącznik ten nie posiada numeracji;
- zgodnie z częścią III Regulaminu *Wniosek posiadacza nieruchomości określony w załączniku nr 1 do o przydzielenie środków z dochodów budżetu Gminy Żelazków na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków powinien zawierać następujące załączniki: (...) podczas gdy załącznik ten w tytule określony został jako załącznik Nr 1.1 do uchwały Nr IV/22/2015 Rady Gminy Żelazków z dnia 16 lutego 2015 roku* i dalej jako *załącznik Nr 1 do regulaminu dofinansowania budowy oczyszczalni ścieków (...)*,
- zgodnie z częścią III pkt 7 Regulaminu „*Protokół odbioru inwestorskiego przydomowej oczyszczalni ścieków Określony w załączniku nr 2 do niniejszego regulaminu*” – podczas gdy załącznik ten w tytule określony został jako załącznik Nr 1.1.1. *do uchwały Nr IV/22/2015 Rady Gminy Żelazków z dnia 16 lutego 2015 roku*”, i dalej jako *załącznik nr 2 do regulaminu dofinansowania (...)*;
- zgodnie z częścią V Regulaminu, pkt 3, wzór umowy w sprawie przyznania dotacji stanowi załącznik nr 3 do niniejszego regulaminu – podczas gdy załącznik ten oznaczony został jako *załącznik do uchwały Nr IV/22/2015 Rady Gminy Żelazków z dnia 16 lutego 2015 roku* i dalej jako *załącznik Nr 1 do regulaminu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (...)*.

Kolegium Izby wskazuje, iż aktów prawa miejscowego stanowionego przez jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zgodnie z § 29 ust. 1 w/w rozporządzenia, ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy.

W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2)

Kolegium Izby wskazuje, iż w przypadku gdy uchwała zawiera więcej niż jeden załączników w celu ich odróżnienia należy każdy następny załącznik oznaczać kolejną liczbą porządkową zapewniającą możliwość odróżniania załączników, np. "załącznik nr 1", "załącznik nr 2", itd. przy czym odesłanie do załącznika w przepisie merytorycznym winno spójne z oznaczeniem tego załącznika,

3 / Niespójność i zamiennność w stosowaniu używanych pojęć: „ finansowanie i dofinansowanie” budowy przydomowych oczyszczalni ścieków,

4/ Występujące błędy pisarskie polegające na bezprzedmiotowym powtórzeniu tych samych słów: (załączniki do Regulaminu wyrażenia: „do”)

Jak wcześniej zaznaczono uchwała określająca zasady udzielania i rozliczania dotacji stanowiąca akt prawa miejscowego winna być formułowana w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska