



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 kwietnia 2020 r.

Poz. 3541

UCHWAŁA NR 9/422/2020 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 15 kwietnia 2020 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XX/206/2020 Rady Gminy Szydłowo z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Szydłowo na dofinansowanie na zakup przez osoby fizyczne kompostowników do kompostowania odpadów biodegradowalnych z gospodarstw domowych położonych na terenie Gminy Szydłowo, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 marca 2020 r., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 7-8, art. 403 ust. 4-5 ustawy Prawo ochrony środowiska, Rada określiła zasady udzielania dotacji celowej osobom fizycznym na dofinansowanie zakupu tylko przez osoby fizyczne kompostowników do kompostowania odpadów biodegradowalnych. Rozpatrywana uchwała nie przewiduje udzielania pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrywania na dzień 15 kwietnia 2020 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), 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.

Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której jest mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Z przywołanego przepisu wynika zatem, że to rada gminy (powiatu) w uchwale określa zasady udzielania dotacji. Ustawodawca wskazał jednocześnie, że mają one obejmować w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli przedmiot dotacji oraz tryb ich udzielania. Oznacza to, że elementy te muszą znaleźć się w uchwale. Rada Gminy

Szydłowo wypełniła ten obowiązek. Jednak aby uchwała mogła wywołać skutki, musi wskazywać jej adresata. W tym zakresie ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 kategorie podmiotów, do których taka uchwała może zostać skierowana czyli beneficjentów dotacji, tj.:

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.

Określając ogólne zasady udzielania dotacji, w tytule uchwały, w jej § 1 ust. 1 i 3, Rada Gminy postanowiła o udzielaniu dotacji tylko osobom fizycznym.

Powyższe oznacza, że Rada wykluczyła z możliwości ubiegania się o dotacje podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b, c i d (tj. wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne i przedsiębiorców) oraz podmioty wymienione w pkt 2 tego artykułu (tj. jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi).

Użycie przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy wyrażenia „w szczególności” należy rozumieć jako minimum ustawowe podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania (a tym bardziej ograniczania) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje z mocy ustawy. Uchwalając zatem ww. zapisy, Rada przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Rada była zobowiązana do ustalenia zasad udzielania dotacji, w szczególności trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczenia, a nie do dokonywania zmian w określonym ustawowo wykazie podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

Wskazać należy również, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, według której wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Zgodnie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska dotacja celowa może być udzielona na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

Z treści uchwały wynika, że wniosek ma być złożony po dokonaniu zakupu kompostownika. Stanowi o tym § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „Do wniosku należy dołączyć (...) 2) wystawioną na wnioskodawcę imienną fakturę lub rachunek za zakup kompostownika.” oraz postanowienie § 3 ust. 2 uchwały, że „Weryfikacja wniosków obejmuje wizję lokalną w miejscu wykonania inwestycji będącej przedmiotem wniosku i jest wykonana po zakończeniu inwestycji, z chwilą rozpatrzenia wniosku.”, a także w załączniku nr 1 dotyczącym wzoru wniosku wyrażenie zawarte w nawiasie pod hasłem „Wniosek” o treści „(składany po zrealizowaniu inwestycji) oraz w wykazie załączników pkt 2 „wystawiona na wnioskodawcę imienna faktura lub rachunek za zakup kompostownika (...)”.

Kolegium Izby wskazuje, że przekazanie środków z tytułu udzielenia dotacji może nastąpić tylko na wydatki poniesione po podpisaniu umowy z wnioskodawcą. To z umowy ma wynikać wysokość dotacji, cel lub zadanie, na realizację którego przekazane będą środki z dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Zatem nie jest możliwe, aby wnioskodawca najpierw kupił kompostownik, a dopiero potem wystąpił z wnioskiem o refundację poniesionych wydatków.

W § 3 ust. 3 uchwały postanowiono, że „Właściwa komórka organizacyjna może wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o udzielenie dotacji lub złożenia wyjaśnień co do ich treści w terminie określonym w wezwaniu, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia”.

Zacytowane postanowienie jest nieprecyzyjne, gdyż nie określa, o jakie elementy wniosek będzie można uzupełnić, bądź co powinny zawierać ewentualnie żądane wyjaśnienia.

Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania do uzupełnienia przez wnioskodawcę wniosku o brakujące elementy wniosku, czy o złożenie wyjaśnień. Kolegium wskazuje jednak, że z regulacji zawartych w uchwale powinno jednoznacznie wynikać, o jakie elementy wniosku chodzi – to Rada powinna je w tej uchwale wymienić. Rada powinna również sprecyzować kwestie dotyczące wyjaśnień. Wobec powyższego wyżej przywołane postanowienia uchwały są niedopuszczalne.

Przywołanymi postanowieniami Rada Gminy scedowała swoją kompetencję na organ wykonawczy – czym naruszyła ww. przepis ustawy Prawo ochrony środowiska. Formułowane w uchwale pojęcia nie mogą stwarzać możliwości „luzu interpretacyjnego” przez wykonujących i stosujących uchwałę. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

Kolegium Izby zauważa, iż zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem - uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

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