

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Rada Miejska w Mosinie

Poznań 2020-06-25

Wpł. dnia ..26.06.2020....r.

Nr sprawy ..BR.0711.1.17.2020

Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu
61-851 Poznań
Poznań
Zielona 8
Województwo: wielkopolskie
Powiat: Poznań
NIP: 7781135134
Email: edap@poznan.rio.gov.pl

**Urząd Miejski
w Mosinie**

2020 -06- 2 5

nr 17658 dot. (BR) -
dystrybucja 17658(1) OS

Dane adresata

Urząd Miejski w Mosinie
62-050 Mosina
Mosina
20 Października 1
Województwo: wielkopolskie
Powiat: poznański
Gmina: Mosina
NIP: 7771794088
REGON: 000525777
Email: um@mosina.pl

Uchwała rozstrzygnięcie

Dotyczy: BR.0711.1.17.2020

Załączniki:

1. R.N_WA-0010-14-627-2020_1_LegalAct.zipx
2. R.N_WA-0010-14-627-2020_2_akt.pdf

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny

PODPIS ELEKTRONICZNY
ZWERYFIKOWANY W DNIU

26.06.2020

WYNIK WERYFIKACJI: Kierownik BDI
WAŻNY/NIEWAŻNY/BRAK MOŻLIWOŚCI WERYFIKACJI

do zatwierdzenia w podpisie
prezjme wroblewska

Uchwała Nr 14/627/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 24 czerwca 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 2020 r. poz. 713) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVIII/215/20 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 2 czerwca 2020 r. Rada Miejska w Mosinie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 2, 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska, podjęła uchwałę zatytułowaną: *"w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej"*, w której określiła zasady udzielania ww. dotacji oraz tryb postępowania w sprawie jej udzielania i sposób jej rozliczania.

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 wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 24 czerwca 2020 r.

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

Zgodnie z przepisami 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 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, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że 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 (Dz. U. z 2019 r.

poz. 869, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

W wykonaniu dyspozycji wskazanego powyżej przepisu, Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwałę, w której w § 4 postanowiła, że: „Kwota udzielonej dotacji może wynieść w przypadku przedsięwzięć, o których mowa:

- 1) w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a, b, c maksymalnie 80% kwalifikowanych kosztów realizacji, lecz nie więcej niż 5 000,00 zł,
- 2) w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. d maksymalnie 80% kwalifikowanych kosztów realizacji, lecz nie więcej niż 4 000,00 zł,
- 3) w § 1 ust. 1 pkt 2 maksymalnie 80% kwalifikowanych kosztów realizacji, lecz nie więcej niż 3 000,00 zł”.

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Miejska w Mosinie nie określiła jednoznacznie wysokości dotacji, o udzielenie której mogą zabiegać uprawnione podmioty. Rada wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – „maksymalnie 80% kwalifikowanych kosztów” i nie więcej niż 5.000,00 zł, 4.000,00 zł i 3.000,00 zł w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, pozostawiając swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Taki sposób określenia wielkości dotacji narusza prawo. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis kompetencyjny mówi wprost o „zasadach udzielania dotacji”, które należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji – sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, forma załatwienia wniosku, a także sposób jej rozliczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015 r. (sygn. akt V SA/Wa 3664/15), zachowującym aktualność w obecnym stanie prawnym stwierdził, iż w pojęciu „zasady udzielania dotacji”, mieści się także określenie wysokości dotacji: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej (...) powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent wydatków), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska działając na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Kolegium podnosi, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Ponadto w rozdziale 2 zatytułowanym: "Tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji" Rada zamieściła § 6 w brzmieniu: *"Wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać w szczególności: imię i nazwisko lub nazwę wnioskodawcy, jego adres zamieszkania, numer kontaktowy telefonu lub adres poczty elektronicznej, numer NIP w przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznymi, określenie przedsięwzięcia, planowany koszt i termin jego realizacji, numer konta bankowego wnioskodawcy, numer ewidencyjny działki, nazwę obrębu geodezyjnego i wskazanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której planowana jest inwestycja oraz datę i podpis wnioskodawcy"*.

W dalszych przepisach, tj. w § 7 i w § 8 Rada określiła wykaz dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o udzielenie dotacji oraz regulację, zgodnie z którą złożone wnioski poddaje się sprawdzeniu pod względem poprawności wypełnienia i kompletności. W przypadku stwierdzenia braków formalnych i błędów wypełnienia wniosku, Burmistrz Gminy Mosina wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia w wyznaczonym terminie, nie dłuższym niż 14 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wskazuje, że na mocy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 ustawy, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Delegacja dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji, skutkuje powinnością organu stanowiącego m.in. do określenia wymogów formalnych wniosku i/lub wzoru wniosku.

Poprzez zamieszczenie w § 6 uchwały wyrażenia "w szczególności", przy jednoczesnym braku wzoru wniosku, Rada zaniechała pełnej realizacji zakresu udzielonego jej upoważnienia. Tymczasem realizacja upoważnień ustawowych, wynikających z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim niewymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień czy ciążących na nich obowiązków.

Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie upoważnienia polega na zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. 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 dnia 19 września 2008 r., sygn. akt 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 WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09).

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.