

UCHWAŁA NR XXII.192.S.2019

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

W SZCZECINIE

z dnia 24 lipca 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr VIII/97/19 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania budowy studni wierconych na potrzeby budynków mieszkalnych na terenie Gminy Kamień Pomorski.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/97/19 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania budowy studni wierconych na potrzeby budynków mieszkalnych na terenie Gminy Kamień Pomorski w zakresie:

- 1) § 6 ust. 2 lit c.;
- 2) § 8 ust. 3;
- 3) pkt III ppkt 2 załącznika nr 1 do uchwały;
- 4) pkt 3 załączników do załącznika nr 1 do uchwały.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr VIII/97/19 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania budowy studni wierconych na potrzeby budynków mieszkalnych na terenie Gminy Kamień Pomorski, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 8 lipca 2019 r., wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.). Regulowana przez nią materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, z uwagi na zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji z budżetu gminy. W drodze § 1 uchwały Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim postanowiła, że o dofinansowanie mogą ubiegać się osoby fizyczne do celów niezwiązanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Powyższe budziło wątpliwości w zakresie zastosowania dodatkowej podkategorii podmiotów zaliczanych do osób fizycznych, odmiennie od uregulowań ustawowych. Jednocześnie organ stanowiący w drodze § 3 ust. 1 uchwały zawarł warunek udzielenia dotacji w postaci „braku ekonomicznego uzasadnienia”, co wobec braku definicji legalnej ww. pojęcia, nadaje mu charakter ocenny, uniemożliwiający obiektywne rozpatrzenie wniosku o przyznanie dotacji, co stoi w sprzeczności z § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Wątpliwość organu nadzoru budziła również treść § 6 ust. 2 lit. c uchwały, dotyczącego obowiązku dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego zgłoszenie prac polegających na budowie studni wierconej do Starosty Kamińskiego, co nie znajduje uzasadnienia w świetle postanowień art. 29 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186). Organ nadzoru powziął wątpliwość również w zakresie postanowienia § 8 ust. 3 regulującego minimalną treść umowy, co wykracza poza kompetencję organu stanowiącego, a także co zostało uregulowane w drodze art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim pismem z dnia 10 lipca br. (znak: K.0010.388.DC.2019). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 24 lipca 2019 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 lipca br. W posiedzeniu uczestniczył pełnomocnik reprezentujący organ stanowiący Gminy Kamień Pomorski, który wskazał iż w ocenie jednostki postanowienia zredagowane w § 1 oraz § 3 ust. 1 uchwały stanowią materię uregulowaną na podstawie i w zakresie upoważnienia ustawowego, wyrażonego w drodze art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska. Odnośnie zarzutu zastosowania dodatkowej podkategorii podmiotów zaliczanych do osób fizycznych stwierdził ponadto, iż jest to w ocenie organu

stanowiącego możliwe, z uwagi na fakt, iż określony w przepisie art. 403 ust. 4 ustawy katalog podmiotów jest katalogiem otwartym, z uwagi na sformułowanie „w szczególności”. Pełnomocnik jednostki wskazał na słuszny zarzut Kolegium Izby dotyczący dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego zgłoszenie budowy studni wierconej do Starosty Powiatu, albowiem obowiązek taki nie wynika z przepisów ustawy Prawo budowlane. Strona nie zgodziła się z wstępnym stanowiskiem organu nadzoru dotyczącym uregulowania, w drodze § 8 ust. 3, elementów umowy, albowiem w ocenie jednostki organ stanowiący wskazał jedynie zakres danych, które mają zostać w umowie uregulowane, a nie zaś konkretne postanowienia umowne.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr VIII/97/19 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy w zakresie dofinansowania budowy studni wierconych na potrzeby budynków mieszkalnych na terenie Gminy Kamień Pomorski, w części dotyczącej § 6 ust. 2 lit. c oraz § 8 ust. 3, pkt III ppkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, a także pkt 3 załączników do załącznika nr 1 do uchwały, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności we wskazanym zakresie.

Organ stanowiący Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim jako podstawę prawną badanej uchwały wskazał art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z przywołanym przepisem rada gminy w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej na zadania związane z ochroną środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Na mocy § 6 ust. 2 lit. c badanej uchwały Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim udzielenie dotacji obwarowała warunkiem dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego zgłoszenie prac polegających na budowie studni wierconej do Starosty Kamieńskiego. Kolegium Izby wskazuje, iż kwestie dokonywania zgłoszeń budowy, a także uzyskiwania pozwolenia na dokonanie określonej budowy uregulowane zostały w drodze przepisów ustawy Prawo budowlane. Ustawodawca w drodze wskazanego aktu prawnego nie uregulował definicji studni, jak również nie przewidział dla tego typu obiektu szczególnych uregulowań prawnych. Studnię należy oceniać przez wzgląd na przepisy dotyczące obudowy ujęć wód podziemnych, ponieważ ich celem jest doprowadzenie wody z ujęć wód dostępnych pod powierzchnią ziemi. Prawodawca w drodze art. 29 ust. 2 pkt 10 ost. cyt. ustawy postanowił, że pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na wykonywaniu obudowy ujęć wód podziemnych. Ze względów aksjologicznych stwierdzić również należy, że ta część studni, która wystaje ponad powierzchnię ziemi również znajduje zastosowanie do

dyspozycji wyznaczonej ww. przepisem. Na mocy art. 30 ustawodawca określił rodzaje budowli, których możliwość wybudowania obwarowana jest obowiązkiem zgłoszenia właściwym organom administracji. W katalogu obejmującym różne rodzaje obiektów nie uwzględniono zarówno studni, jak również wykonywania ujęć wód podziemnych, a także nie zastosowano odesłania do art. 29 ust. 2 pkt 10 ustawy. Wobec powyższego uznać należy, że ustawodawca nie wymaga dla tego rodzaju robót dokonania zgłoszenia, a zatem wymóg stawiany przepisami badanej uchwały odbiega od uwarunkowań prawnych nadanych na mocy przepisów ustawy. Wobec powyższego w ocenie Kolegium, warunek określony art. 6 ust. 2 lit. c jest niezgodny z art. 30 ustawy Prawo budowlane. W konsekwencji do powyższego należy również derogować z porządku prawnego zapisy określone w pkt III ppkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, a także pkt 3 załączników do załącznika nr 1 do uchwały odnoszące się do omawianego w niniejszym akapicie warunku.

Na mocy § 8 ust. 3 Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim uregulowała, w drodze katalogu o charakterze otwartym postanowienia, które winny znaleźć się w umowie o udzielenie dotacji. Organ nadzoru wskazuje, iż w myśl przepisu kompetencyjnego do wydania badanej uchwały, organ stanowiący określa zasady udzielania dotacji, tryb jej udzielenia oraz rozliczenia. Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wójt reprezentuje gminę na zewnątrz, a zatem posiada kompetencję do składania w imieniu gminy wiążących oświadczeń woli. Wskazać również należy, że ustawodawca w drodze art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych określił zakres postanowień, które winny zostać zawarte w umowie, której przedmiot stanowi udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Co prawda § 8 ust. 3 nie zawiera precyzyjnych postanowień, które mają zostać zredagowane w umowie przygotowywanej przez organ wykonawczy, nie mniej przekazując badaną uchwałę do wykonania, Burmistrz ww. postanowieniami jest związany, pomimo tego że ustawodawca określił zakres postanowień, które winny zostać zawarte w umowie o udzielenie dotacji. Zakres spraw przeznaczonych do uregulowania w drodze przepisów prawa miejscowego został określony w sposób wyczerpujący. Wobec powyższego organ nadzoru doszedł do przekonania, iż w drodze § 8 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim wykroczyła poza przyznane jej kompetencje do stanowienia prawa, a jednocześnie wkroczyła w sferę kompetencji przyznanych organowi wykonawczemu. Tym samym Kolegium uznało, że § 8 ust. 3 jest niezgodny z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

Na marginesie, odnosząc się do § 1 badanej uchwały, Kolegium Izby uznało ten zapis za zgodny z prawem, ale z innych przyczyn niż wskazywał pełnomocnik organu. Organ stanowiący określił bowiem krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania przedmiotowej dotacji w postaci osób fizycznych, przy czym dodatkowo zastrzegł, iż dotacja ta nie może

zostać przyznana w celach związanych z działalnością gospodarczą. Biorąc pod uwagę dalszą treść badanego przepisu, tj. określenie zakresu przedmiotowego – istniejących na terenie gminy Kamień Pomorski budynków mieszkalnych, organ nadzoru uznał, iż prawodawca miejscowy, nie dokonał modyfikacji ustawowego kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, lecz określił jedynie jej przeznaczenie. Treść § 1 wskazuje, że dotacja z budżetu gminy Kamień Pomorski przysługuje każdej osobie fizycznej w celach mieszkaniowych, a w celach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą dotacja nie przysługuje. W ocenie organu, powyższe oznacza, że o dotację mogą ubiegać się również osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, z tym że realizowana przez nie inwestycja w postaci budowy studni przydomowej, ma służyć celom związanym z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, a nie potrzeb wynikających z prowadzonej w danej nieruchomości działalności gospodarczej. Kolegium Izby wskazuje, że ustawodawca w drodze art. 403 ust. 4 pkt 1 uregulował krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji, o której mowa w art. 403 ust. 1 ustawy. Przywołany przepis ustawy zawiera katalog o charakterze przykładowym, o czym świadczy zastosowany zwrot „w szczególności”. A zatem prawodawca miejscowy może zdecydować o przyznaniu dotacji dla jednej (jak w badanej uchwale), wybranych lub wszystkich z wymienionych grup podmiotów. Co istotne, prawodawca nie upoważnił jednak organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do modyfikowania, w drodze przepisów wykonawczych do ustawy, wskazanych w ww. przepisie grup beneficjentów dotacji. Jeśli więc jednostka zdecydowała przyznawać dotacje osobom fizycznym, to nie może tej kategorii zawężyć (*tak: WSA w Krakowie w wyroku z 21.11.2014 r., sygn. I SA/Kr 1656/14; WSA w Łodzi z 8.07.2015 r., sygn. I SA/Łd 636/15*).

Organ nadzoru odnosząc się do § 3 ust. 1 uchwały wskazuje, iż pomimo zastosowania ocenego charakteru wyrażenia „brak ekonomicznego uzasadnienia”, nie stwierdzono naruszenia prawa, albowiem w przypadku zaistnienia ww. warunku beneficjent, przy spełnieniu pozostałych warunków udzielenia dotacji, będzie uprawniony do jej pozyskania. Zaś w przypadku ekonomicznego uzasadnienia, nieruchomość beneficjenta zostanie przyłączona do sieci wodno-kanalizacyjnej na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

ZASTĘPCA PREZESA  
  
Katarzyna Horak

