



Uchwała Nr 205/XI/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 21 maja 2020 r.

w sprawie uchwały Nr XVII/389/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 marca 2020 roku dotyczącej uchwalenia Regulaminu określającego zasady finansowania ochrony środowiska na terenie miasta Bielska-Białej

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **naruszenie prawa** w uchwale Nr XVII/389/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady finansowania ochrony środowiska na terenie miasta Bielska-Białej, polegające na nałożeniu w akcie prawa miejscowego obowiązku składania przez wnioskodawców oświadczenia według wzoru zawartego w załączniku nr 2 do uchwały, którego redakcja narusza przepis § 6, § 8 ust. 1, § 11 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w nawiązaniu do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), gdyż akt prawa miejscowego powinien zawierać jasne, spójne i precyzyjne regulacje.

§ 2.

Wskazuje się na potrzebę usunięcia stwierdzonego naruszenia prawa, o którym mowa w § 1 niniejszej uchwały.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/389/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady finansowania ochrony środowiska na terenie miasta Bielska-Białej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 19 marca 2020 r. W dniu 23 marca br. uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod pozycją 2601. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 13.03.2020 r. poz. 433) w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania na obszarze RP ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Podstawą do podjęcia przedmiotowej uchwały przez Kolegium Izby stał się opisany poniżej stan faktyczny i prawny sprawy.

Rada Miejska w Bielsku-Białej w § 1 podjętej uchwały postanowiła o uchwaleniu Regulaminu określającego zasady finansowania ochrony środowiska na zadania, o których mowa w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, na warunkach określonych w załączniku nr 1 do podjętej uchwały obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposób jej rozliczania. Według przepisu § 2 badanej uchwały, wzór wniosku o dotację znajduje się w załączniku nr 2 do uchwały. Na podstawie § 3, traci moc uchwała nr V/63/2011 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 8 marca 2011 roku w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w Bielsku-Białej. W § 4 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Bielska-Białej. Zgodnie z § 5 uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, czyli w dniu 7 kwietnia 2020 r. wobec jej ogłoszenia w Dz. Urz. Woj. Śl. w dniu 23 marca 2020 r.

W załączniku nr 1 do badanej uchwały zatytułowanym - Regulamin określający zasady finansowania ochrony środowiska na terenie miasta Bielska-Białej, Rada Miejska uchwaliła, że o dotację celową na realizację zadań wyszczególnionych w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska mogą ubiegać się, na podstawie wniosku, nie będące przedsiębiorcami: osoby fizyczne, osoby prawne i wspólnoty mieszkaniowe, jeżeli posiadają tytuł prawny do nieruchomości położonej na terenie miasta Bielska-Białej lub realizują zadanie na terenie miasta Bielska-Białej. W tym załączniku określono także zasady i tryb udzielania dotacji, jej wysokość, sposób rozliczenia, kryteria wyboru inwestycji. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym

(Dz. U. z 2020 r. poz. 713) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł obowiązującego prawa skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W przypadku badanej uchwały, która została podjęta w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.) nie budzi wątpliwości, że jest ona aktem prawa miejscowego, zatem jej uchwalenie było objęte wymogami stawianymi projektom tworzonego prawa miejscowego.

W badanej uchwale podjęto tożsame regulacje dotyczące zarówno osób prawnych, jak i fizycznych oraz wspólnot mieszkaniowych w przedmiocie składania wniosku o dotację. Na podstawie § 2 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, osoby prawne składają wniosek o dotację według wzoru znajdującego się w załączniku nr 2 do uchwały przed rozpoczęciem realizacji zadania będącego przedmiotem ubiegania się o dotację i podobnie na podstawie § 3 ust. 3 osoby fizyczne i wspólnoty mieszkaniowe składają wniosek o dotację według wzoru znajdującego się w załączniku nr 2 do uchwały przed rozpoczęciem realizacji zadania będącego przedmiotem ubiegania się o dotację. Zatem uchwalono jeden wzór wniosku o dotację zawarty w załączniku nr 2 do uchwały zatytułowanym – Wniosek o dotację ze środków finansowych przeznaczonych na ochronę środowiska w Bielsku-Białej. Przyjęty w uchwale wniosek o dotację składany zarówno przez osoby prawne, osoby fizyczne, jak i wspólnoty mieszkaniowe w końcowej części zawiera obowiązek złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o uchwalonej przez Radę Miejską treści, cyt.: *„Ja..... oświadczam, że wszelkie wymagalne zobowiązania finansowe wobec miasta Bielska-Białej są i będą regulowane na bieżąco oraz nie toczy się wobec mnie żadne postępowanie egzekucyjne. podpis”*.

Analizując treść oświadczenia zawartego w uchwale Rady Miejskiej w Bielsku-Białej, Kolegium Izby zauważyło na wstępie, że użyty w treści oświadczenia zaimek osobowy „Ja” i jego odmiana „mnie” może powodować problemy ze złożeniem oświadczenia o uchwalonej przez Radę Miejską obligatoryjnej treści przez wnioskodawców, którymi są osoby prawne i wspólnoty mieszkaniowe. Z tej przyczyny, że osoby uprawnione do ich reprezentowania powinny wypowiadać się w zakresie sytuacji faktycznej i prawnej tych podmiotów, które reprezentują, a nie odnosić się do swoich zobowiązań i postępowań egzekucyjnych, natomiast uchwalona w formie prawa miejscowego treść oświadczenia, cyt.: *„...nie toczy się wobec mnie żadne postępowanie egzekucyjne”*, w praktyce takiej możliwości im nie daje.

W ocenie Kolegium Izby treść oświadczenia budzi także wątpliwości interpretacyjne w zakresie rzeczywistej sytuacji wnioskodawcy uprawniającej go do ubiegania się o dotację. W pierwszej części oświadczenia wnioskodawca oświadcza bowiem, „...*że wszelkie wymagalne zobowiązania finansowe wobec miasta Bielska-Białej*”, a zobowiązania wymagalne, to takie których termin płatności już upłynął, a które nie zostały ani umorzone, ani przedawnione, czyli są to także zobowiązania będące zaległościami, a nie bieżącymi zobowiązaniami. Z kolei dalsza część oświadczenia mówi, że „...*są i będą regulowane na bieżąco*”, czyli odnosi się do czasu teraźniejszego, jak i przyszłego oraz zobowiązuje wnioskodawcę do regulowania na bieżąco zobowiązań wymagalnych, czyli także zaległych, zarówno aktualnie, jak i w przyszłości. Użyte sformułowanie „*na bieżąco*” świadczy o tym, że intencją organu stanowiącego było raczej terminowe regulowanie zobowiązań finansowych wobec Miasta, jednak oświadczeniem zostały objęte wszelkie zobowiązania wymagalne, czyli także te, których termin płatności już upłynął, czyli ich terminowe uregulowanie nie jest już *de facto* możliwe. Zdaniem Kolegium, możliwa jest oczywiście sytuacja, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego inaczej rozumie nałożone wymaganie regulowania na bieżąco wszelkich finansowych zobowiązań wymagalnych, ale nie wyjaśniono tego w treści uchwały. Warto też wspomnieć, że badaną uchwałą podejmowano w okresie obowiązywania na terenie kraju stanu zagrożenia epidemicznego, w którym zdolność podmiotów do terminowego regulowania bieżących zobowiązań w wymaganej wysokości i czasie uległa generalnie znaczącemu pogorszeniu. Co ważne, oświadczeniem objęto także nieznane przyszłe sytuacje faktyczne „... *są i będą...*”, których okoliczności w dacie składania wniosku przez wnioskodawcę nie są możliwe do sprawdzenia i zweryfikowania przez udzielającego dotację. W ocenie Kolegium Izby przyjmowanego uregulowania prawa miejscowego nie powinno uzależniać się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres tej regulacji albo jej poszczególnych przepisów, a wystąpienie zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i urzędowo sprawdzić. W świetle § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, ale są formami apelu, postulatu, czy zalecenia, tutaj przyszłego bieżącego regulowania wszelkich finansowych zobowiązań wymagalnych wobec miasta przez ubiegającego się o dotację. Dokładnie przepis § 11 brzmi, że w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm, jednakże na mocy § 143 ten przepis ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego

stanowionych przez radę gminy. W myśl § 8 ust. 1 załącznika do tego rozporządzenia w ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, który to przepis w powiązaniu § 143 również ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Reasumując, te wszystkie podane powyżej powody nasuwają uzasadnione wątpliwości Kolegium Izby, co do intencji organu stanowiącego w zakresie zawarcia regulacji dotyczącej przedmiotowego oświadczenia, jak również rozumienia jego zapisów przez potencjalnych adresatów uchwały, czyli podmiotów ubiegających się o dotacje na cele związane z ochroną środowiska w zakresie treści i skutków zobowiązania, które poprzez treść obligatoryjnego wzoru oświadczenia na nich nałożono, a oni składając oświadczenie o żądanej treści na siebie przyjmują. Należy podkreślić, że przepisy prawa miejscowego winny być formułowane precyzyjnie i wyczerpująco, aby jasno wynikało z nich, w jakich okolicznościach i na jakich zasadach wnioskodawcy przysługują określone prawa oraz jakie obowiązki na nim spoczywają. Stosownie do wymogów zawartych w powołanym na wstępie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w § 6 załącznika do tego rozporządzenia zawarto regułę dotyczącą precyzji i komunikatywności przepisu w świetle której, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis § 6 załącznika do tego rozporządzenia, na mocy jego § 143 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego stanowionych przez radę gminy. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć kto, w jakich okolicznościach oraz w jaki sposób ma się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu, również organ stosujący przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować, bez stosowania uznaniowości lub niedozwolonego zakresu swobody. Przepis winien być jasny i spójny z pozostałymi uregulowaniami aktu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą więc zawierać sformułowania jasne, spójne, precyzyjne oraz uniemożliwiające stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z powyższych względów Kolegium Izby - działając na podstawie art. 11 ust. 3 ww. ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 91 ust. 4 ww. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zgodnie z którymi, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru (izba) nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa - orzekło, jak w §§ 1 i 2 niniejszej uchwały.

W przypadku naruszenia prawa - organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to zatem rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej