

UCHWAŁA NR XIII.87.K.2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 3 kwietnia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr V/38/19 Rady Gminy Postomino z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Postomino na finansowanie kosztów inwestycji zmierzających do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego związanych z ogrzewaniem budynków mieszkalnych wielorodzinnych położonych na terenie Gminy Postomino, poprzez wymianę pieca węglowego na źródło ogrzewania przyjazne środowisku

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

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr V/38/19 Rady Gminy Postomino z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Postomino na finansowanie kosztów inwestycji zmierzających do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego związanych z ogrzewaniem budynków mieszkalnych wielorodzinnych położonych na terenie Gminy Postomino, poprzez wymianę pieca węglowego na źródło ogrzewania przyjazne środowisku, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 4;
- rozdziału 7 ust. 1 załącznika Nr 1 w zakresie wyrażenia „przyjętym wzorem oraz”,
- rozdziału 9 ust. 1 załącznika Nr 1,
- załącznika Nr 3,

z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.), w związku z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr V/38/19 Rady Gminy Postomino z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Postomino na finansowanie kosztów inwestycji zmierzających do ograniczenia

emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego związanych z ogrzewaniem budynków mieszkalnych wielorodzinnych położonych na terenie Gminy Postomino, poprzez wymianę pieca węglowego na źródło ogrzewania przyjazne środowisku, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 7 marca 2019 r. Przedmiotowa uchwała wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 126 i art. 127 ustawy o finansach publicznych oraz art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 2 pkt 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska. 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 przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że budzi ona wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Postomino pismem z dnia 26 marca 2019 r. (znak: K.0010.164.MB.2019). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 3 kwietnia 2019 r.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 3 kwietnia 2019 r. Jednostka nie skorzystała z przysługującego jej prawa uczestniczenia w posiedzeniu jak również nie złożyła w przedmiotowym zakresie pisemnych wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa. Dodatkowo wskazać należy, iż art. 94 Konstytucji określa przesłanki legalności aktu prawa miejscowego. Cyt. regulacja przesądza, że 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. Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, organy samorządu terytorialnego wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są umocowane do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego, jak również do regulowania materii określonej w przepisach powszechnie obowiązujących.

W zakresie braku podstaw do określania w ramach zasad udzielania i rozliczania dotacji sytuacji, w których nakłada się karę umowną na podmioty ubiegające się o dofinansowanie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który stwierdził, że: *„Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym*

są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. W delegacji ustawowej ustawodawca przenosi bowiem prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium” (wyrok z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt III SA/Po 513/17).

Za wykraczające poza ustawową delegację Kolegium ocenia także kwestię regulacji treści umowy o udzielenie dotacji, która została uregulowana przez ustawodawcę w przepisach powszechnie obowiązujących a zawartych w ustawie o finansach publicznych, co automatycznie pozbawia organ stanowiący gminy prawa wprowadzania jakichkolwiek regulacji w tym zakresie w aktach prawa miejscowego.

W ocenie Kolegium Izby ustawodawca w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska upoważnił organ stanowiący jedynie do ustalenia zasad udzielania dotacji, tj. określenia kryteriów przyznawania dotacji z budżetu gminy, celu dotacji, trybu postępowania dotyczącego przyznawania przedmiotowej dotacji, a także sposobu rozliczenia przyznanych środków publicznych. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego nie tylko do regulowania wzoru umowy, zawieranej pomiędzy gminą a wnioskodawcą lecz także do zawierania w treści uchwały postanowień co do możliwości nałożenia kary umownej na podmiot ubiegający się o dofinansowanie (jak w rozdziale 9 ust.1 załącznika Nr 1 do uchwały). Zgodnie z art. 403 ust. 6 cyt. ustawy udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami dotowanymi. Należy również wskazać, że zagadnienia treści umowy o udzielenie dotacji i określenie organu odpowiedzialnego za zawarcie tejże umowy zostały uregulowane przez ustawodawcę w drodze art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co automatycznie pozbawia organ stanowiący gminy uprawnienia do wprowadzania jakichkolwiek modyfikacji w tym zakresie w aktach prawa miejscowego.

Zgodnie z przywołanym przepisem to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej zawiera umowę, która określa 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, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Tym samym w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Postomino regulując w drodze badanej uchwały wzór umowy wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy, przekraczając jednocześnie zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 403 ust. 5 cyt. ustawy. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony cyt. ustawą.

Powyższe uznać należy również za istotne naruszenie wynikającego z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, a także za naruszenie art. 94 ustawy zasadniczej, dającego wsparcie wskazanej zasadzie stanowienia prawa. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej, powtórzenie przepisu ustawy czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie i implikuje stwierdzenie nieważności aktu w danej części (por. zwłaszcza: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17).

W orzecznictwie i doktrynie dopuszcza się naruszenie powyższego zakazu w sytuacjach wyjątkowych: kiedy potrzebny jest przepis „zapowiadający” dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiałyby wrażenie wyrwanych z kontekstu lub nie tworzyłyby zamkniętej całości czy nie byłyby wystarczająco komunikatywne. Zastrzega się przy tym jednak, że tego rodzaju powtórzenia – jeżeli uzna się je za wyjątkowo konieczne – powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (cyt. wyrok WSA w Poznaniu i przytoczona tam literatura).

W świetle powyższych wywodów z powodu istotnego naruszenia prawa Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały we wskazanym zakresie.

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