

Uchwała Nr 14/849/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 5 lipca 2017 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIV/231/2017 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła, z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 8 czerwca 2017 r., Rada Miasta i Gminy Buk powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła w budynkach mieszkalnych lub lokalach mieszkalnych położonych na terenie Miasta i Gminy Buk w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń, w szczególności pyłowych, z pieców oraz kotłów węglowych.

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 Miasta i Gminy Buk o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXIV/231/2017 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 30 maja 2017 r.

Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 5 lipca 2017 r.

Rozpatrując sprawę po zapoznaniu się z treścią uchwały Nr XXXIV/231/2017 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 30 maja 2017 r. oraz uzasadnieniem do uchwały Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosowanie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) z budżetu gminy lub powiatu.

Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której 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 uchwała rady gminy (powiatu) 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. Miasto i Gmina Buk wypełniło ten obowiązek. Niemniej jednak, aby uchwała mogła wywołać skutki, musi określać zasady udzielania dotacji oraz wskazywać jej adresata. W tym zakresie ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 przykładowe 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 warunki ubiegania się o dotacje Rada w § 2 wskazała podmioty mogące ubiegać się o dotację, tj. osoby fizyczne i wspólnoty mieszkaniowe.

Powyższe oznacza, że Rada postanowiła o wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dotację podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. c i d (osoby prawne i przedsiębiorców) oraz podmioty wymienione w pkt 2 tego artykułu (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 czytać 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 zapisy § 2 uchwały, Rada Miasta i Gminy Buk przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Ponadto wskazać należy, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

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 wyprowadzanie 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.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Rada była zatem 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.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień

ustawowych. Sformułowania powyższe wykluczają zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały.

W przedmiotowej uchwale stwierdzono także inne naruszenia prawa, a mianowicie.

W § 5 uchwały zawarto postanowienie, że „Dotacja przyznawana jest w wysokości do 4 000,00 zł.”

Użyte sformułowanie *do 4 000,00 zł* nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Powyższe pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do jej ustalenia na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z zapisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
Grażyna Wróblewska

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