



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia czwartek, 17 sierpnia 2017 r.

Poz. 2998

Uchwała Nr 156/p119/D/17

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 13 lipca 2017 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 12 pkt 1 i 11, art. 40 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), art. 2, art. 7 i art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 276/2017 Zarządu Powiatu Malborskiego z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dofinansowania do poniesionych kosztów usuwania azbestu"

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 23 czerwca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr 276/2017 Zarządu Powiatu Malborskiego z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dofinansowania do poniesionych kosztów usuwania azbestu", zaś w dniu 13 lipca 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano m.in. art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z § 1 badanej uchwały wynika, że Zarząd Powiatu przyjął "Regulamin udzielania dofinansowania do poniesionych kosztów usuwania azbestu", który stanowi załącznik do tej uchwały.

Badając przedmiotową uchwałę, a w szczególności postanowienia ww. regulaminu, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że intencją uchwałodawcy było przyjęcie w oparciu o art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Co jednak istotne, ustalenie takiego zakresu przedmiotowego regulacji winno nastąpić, zdaniem Kolegium tut. Izby, w akcie prawa miejscowego, lecz podejmowanym przez organ stanowiący jednostki samorządu, w tym

przypadku przez Radę Powiatu Malborskiego. W przypadku badanej uchwały, nie została ona jednak podjęta przez ten organ.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Kolegium tut. Izby badana uchwała została podjęta z przekroczeniem kompetencji przez organ wykonawczy z jednoczesnym wkroczeniem w kompetencje organu stanowiącego, co stanowi wadę o charakterze istotnego naruszenia prawa. Kolegium tut. Izby dokonało wieloaspektowej analizy przedmiotowej uchwały i uznało, że narusza ona przede wszystkim art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i pozostające w funkcjonalnym związku regulacje prawne innych aktów prawnych, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o samorządzie powiatowym.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że kluczową normą dla oceny badanej uchwały jest art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Tamże postanowiono, że 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Zatem, z ww. regulacji jednoznacznie wynika, że jedynym organem uprawnionym do stanowienia w ww. zakresie przedmiotowym, jest organ stanowiący wspomnianych jednostek samorządu terytorialnego. Skoro zaś badana uchwała została podjęta przez inny organ, czyli w podanym stanie faktycznym przez Zarząd Powiatu, to ten organ działał wbrew ustawowej delegacji wynikającej z ww. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Warto zauważyć, że za istotne naruszenie prawa w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11). Jak podkreślił zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II SA/Po 75/17): *Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło* (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny.*, 2001, z.1-2). Sąd nadto zaakcentował, że: *Za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały* (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90, z 26 lipca 2012 r., I OSK 679/12 i I OSK 997/12, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Zatem, już z powyższych przyczyn, badana uchwała obarczona jest istotną wadą, skutkującą koniecznością orzeczenia jej nieważności. W ocenie tut. Izby doszło bowiem do oczywistego naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu prawnego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ocenie tut. Izby badana uchwała narusza również regulacje prawne wynikające z innych aktów prawnych, które pozostają w funkcjonalnym związku z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W szczególności zaś narusza w sposób istotny przepisy art. 12 pkt 1 i 11, art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Z art. 12 pkt 1 i pkt 11 wynika, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy: stanowienie aktów prawa miejscowego i podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Natomiast z art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ww. ustawy wynika, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu, przy czym akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. Z kolei, jak wskazał Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. (sygn. akt III SA/Kr 226/06): *Przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) wyraźnie wskazuje zarówno organ właściwy do stanowienia aktów prawa miejscowego powiatu, czyli radę powiatu, jak i podkreśla konieczność istnienia upoważnienia zawartego w przepisie konkretnej ustawy oraz przestrzegania granic tego upoważnienia. W ustawach szczególnych mogą być przewidziane wyjątki od ogólnej zasady, że akty prawa miejscowego stanowi rada powiatu w formie uchwały. Sposób skonstruowania przepisu art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym pozwala na wysunięcie tezy, że te wyjątki ustawowe dotyczyć mogą zarówno samej formy stanowienia aktów prawa miejscowego (formy inne niż uchwała), jak i organu właściwego do stanowienia aktów prawa miejscowego (organy inne niż rada powiatu). W ocenie Kolegium tut. Izby z korelacji ww. norm ustawy o samorządzie powiatowym i przykładowo podanego stanowiska sądu wynika jednoznacznie, że organem właściwym do stanowienia aktów prawa miejscowego w powiecie, jest zasadniczo rada powiatu. Skoro zaś uchwała podejmowana w oparciu o art. 403 ust. 5 ma rangę aktu prawa miejscowego i ustawodawca określił tamże właściwość organu stanowiącej jednostki samorządu terytorialnego, to właściwość Rady Powiatu Malborskiego do podjęcia takiej uchwały jest niewątpliwa. Nie istnieje również żadna inna norma prawna, która by legitymizowała podejmowanie w podanym zakresie przedmiotowym uchwał przez Zarząd Powiatu Malborskiego.*

Zdaniem Kolegium tut. Izby badana uchwała narusza ponadto w sposób istotny ogólne normy systemowe wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. art. 2, art. 7 i art. 94 zdanie pierwsze. Z tych norm wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz 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. Co istotne, adresatem ww. wymogów konstytucyjnych są m.in. organy powiatu, które winny działać zawsze na podstawie i w granicach upoważnień wynikających z ustaw. W ocenie Kolegium tut. Izby brak jest jednak tego typu upoważnień w przepisach prawnych, przysługujących organowi wykonawczemu powiatu przy realizacji normy prawnej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Wszystkie wskazane powyżej argumenty natury prawnej świadczą o tym, że badana uchwała obciążona jest istotną wadą skutkującą koniecznością orzeczenia jej nieważności w całości. Zdaniem Kolegium tut. Izby badana uchwała narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i związane z nim funkcjonalnie regulacje art. 2, art. 7 i art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 12 pkt 1 i 11, art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

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

Niezależnie od powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje, że przy podejmowaniu stosownej uchwały w oparciu o art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, organ stanowiący winien przestrzegać przede wszystkim, wskazanego tamże zakresu upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że rada powiatu winna ustalić we wspomnianej uchwale zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Ponadto, jak wynika z ust. 6 zdanie drugie ww. artykułu, w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, co w praktyce oznacza konieczność realizacji wymogów z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 z późn. zm. (zgłoszenie projektu uchwały do właściwych rzeczowo podmiotów, w tym zakresie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i ministra właściwego do spraw rolnictwa). W procesie legislacyjnym

ww. uchwały należy mieć również na względzie stosowne regulacje prawne z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Oprócz wskazanych wyżej aktów prawnych, rada powiatu winna mieć na względzie wszelkie inne regulacje prawne, istotne z punktu widzenia wspomnianego procesu legislacyjnego i zawartości merytorycznej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku