



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 15.03.2023 r.

Poz. 1337

Uchwała Nr 042/p212/D/23

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 2 marca 2023 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022r. poz. 1668), art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr L/1536/23 Rady Miasta Gdyni z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska w zakresie wspierania przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody poprzez nasadzenia drzew i krzewów

orzeka nieważność § 2 ust. 6, § 6 ust. 6 w zakresie słów: "oraz dokonać kontroli stanu nasadzeń w okresie, o którym mowa w § 2 ust. 6" oraz § 6 ust. 7 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 10 lutego 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr L/1536/23 Rady Miasta Gdyni z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska w zakresie wspierania przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody poprzez nasadzenia drzew i krzewów, zaś w dniu 2 marca 2023 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gdyni, powołując się m. in. na art. 400a ust. 1 pkt 29 oraz art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska ustaliła zasady udzielania dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska w zakresie wspierania przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody poprzez nasadzenia drzew i krzewów.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 2 ust. 6 badanej uchwały Rada Miasta Gdyni zawarła zapis o następującej treści:

"Okres trwałości inwestycji wynosi 5 lat od dnia wypłaty dotacji."

Natomiast w § 6 ust. 6 badanej uchwały Rada Miasta Gdyni postanowiła o tym, że:

"Dotujący może żądać dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów związanych z udzieleniem rozliczenia dotacji oraz realizacją nasadzeń oraz dokonać kontroli stanu nasadzeń w okresie, o którym mowa w § 2 ust. 6."

W dalszej kolejności w § 6 ust. 7 badanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że:

"Dotowany w terminie, o którym mowa w § 2 ust. 6 zobowiązany jest do umożliwiania przeprowadzenia kontroli wykonanych nasadzeń i utrzymania efektu rzeczowego i środowiskowego. Nieumżliwienie przeprowadzenia kontroli, po uprzednim pisemnym wezwaniu, stanowi podstawę do odstąpienia od zawartej umowy dotacji."

Zatem jak wynika z powyższych postanowień Rada Miasta Gdyni określiła zasady przeprowadzenia kontroli realizowanego zadania, a także dodatkowo wprowadziła w treści § 2 ust. 6 badanej uchwały wymóg w zakresie trwałości inwestycji w określonym czasie. Jednocześnie z przytoczonych wyżej postanowień wynika, że dotowany ma prawo przeprowadzenia kwestionowanej kontroli w ciągu 5 lat od dnia wypłaty dotacji.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepis ten nie upoważnia zatem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących kontroli udzielonego przez miasto wsparcia w formie dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska oraz do stanowienia dodatkowych warunków, innych niż wynikające z przepisów kompetencyjnych. Zdaniem tut. Kolegium w podstawie prawnej do ustalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji z zakresu ochrony środowiska nie mieści się kompetencja dla organu stanowiącego do nakładania na wnioskodawców dodatkowych obowiązków, tj. w zakresie trwałości zadania przez wskazany w uchwale okres.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kwestii kontroli wykonania zadania, tj. kontroli wykonanych nasadzeń oraz utrzymania efektu rzeczowego i środowiskowego, a także kwestii trwałości inwestycji w określonym czasie nie wyklucza możliwości przeprowadzania kontroli przez podmiot dotujący oraz nie wyklucza wprowadzenia obowiązku utrzymania trwałości inwestycji w określonym czasie i zawarcia odpowiednich zapisów dotyczących kontroli przez organ wykonawczy, a także zapisów w zakresie wymogu trwałości inwestycji w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawę przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na

podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji RP).

W podsumowaniu Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że „*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* (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTKZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.” (wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Jednocześnie Kolegium zauważa, że podobne stanowisko w zakresie problematyki odnoszącej się do kontroli wykonanego zadania zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po95/19).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności oraz zawarcie zapisów wykraczających poza upoważnienie ustawowe, jak również naruszenie § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", konieczne okazało się orzeczenie nieważności badanej uchwały w opisaney wyżej części.

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

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.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner -Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku