



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 2841

UCHWAŁA NR 0102-272/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 lipca 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VII/62/2015 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Gronowo Elbląskie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Janusz Facon
3. Małgorzata Mazur-Wysocka-referent
4. Anna Michalak
5. Bogumił Pliszka
6. Ireneusz Rek
7. Halina Stanny

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

uchwała, co następuje

Stwierdza się nieważność § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 12 Załącznika do uchwały Nr VII/62/2015 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Gronowo Elbląskie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gronowo Elbląskie w dniu 24 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę Nr VII/62/2015 w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Gronowo Elbląskie. W dniu 30 czerwca 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 09 lipca 2015 r. zawiadomiono Gminę Gronowo Elbląskie, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 22 lipca 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Gronowo Elbląskie nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżono dla kolegium izby. Z art. 11 ust. 1 pkt 4 tej ustawy wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W toku badania przedmiotowej uchwały w trybie nadzoru Kolegium Izby ustaliło, co następuje: W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. W § 3 ust. 1 Załącznika do badanej uchwały, będącego Regulaminem udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Gronowo Elbląskie na realizację zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu Gminy Gronowo Elbląskie, Rada Gminy zapisała, iż „Dotację na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, o których mowa w § 2 ust. 1, mogą uzyskać następujące podmioty realizujące przedsięwzięcia związane z usuwaniem odpadów niebezpiecznych zawierających azbest oraz posiadające tytuł prawny do nieruchomości zlokalizowanych w granicach administracyjnych

- | | | |
|--|------------------|------------------|
| | Gminy
Gronowo | Elbląskie: |
| 1) podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, | | w szczególności: |
| a) osoby | | fizyczne, |
| b) wspólnoty | | mieszkaniowe, |
| c) osoby | | prawne, |
| d) | | przedsiębiorcy; |
| 2) jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, na terenie Gminy Gronowo Elbląskie.” | | |

W ocenie Kolegium Izby takie zapisy przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 wymienionej ustawy Prawo ochrony środowiska. W myśl tego przepisu rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej udzielania dotacji z budżetu na zadania gminy określone w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie ustawodawca określił, iż dotacja może być udzielona podmiotom, które będą realizować powyższe zadania, a mianowicie: podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, w szczególności osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz jednostkom sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Rada gminy jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia, bowiem stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe kompetencje organów samorządu terytorialnego reguluje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy, bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada

2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Upoważnienie zawarte w cytowanym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja celowa, został określony przez ustawodawcę w cytowanym wyżej art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, a więc w przepisie rangi ustawowej. Zatem, określając w § 3 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr VII/62/2015 krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację, Rada Gminy Gronowo Elbląskie przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Powyższe kwestionowane przez Kolegium Izby zapisy § 3 ust. 1 Załącznika do przedmiotowej uchwały naruszają również zasadę techniki prawodawczej określoną w § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) zgodnie, z którą w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z kolei § 143 rozporządzenia stanowi, że wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt: III/SA/Wr 204/08), Sąd stwierdził, iż naruszenie zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. W § 5 ust. 12 Załącznika do uchwały Nr VII/62/2015 Rada Gminy Gronowo Elbląskie zapisała, iż „Udzielona z budżetu Gminy Gronowo Elbląskie dotacja celowa na dofinansowanie kosztów inwestycji, podlega zwrotowi do budżetu na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz.

885 ze zm.) w przypadkach, gdy:
 1) została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,
 2) została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości,
 3) złożono fałszywe dokumenty i oświadczenia stanowiące podstawę wypłaty dotacji,
 4) nieprzestrzegania ustaleń niniejszego regulaminu lub umowy dotacji.”

Kolegium Izby zauważa, że zasady i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odsetkami są normowane przepisami art. 251 ust. 1 i 5 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W ocenie Kolegium Izby nie ma zatem podstaw do regulowania powyższych kwestii w akcie prawa miejscowego. Poza tym Kolegium Izby zauważa, iż zapisy § 5 ust. 12 Załącznika do badanej uchwały Rady Gminy Gronowo Elbląskie dotyczące zwrotu dotacji zostały uregulowane w sposób odmienny od przepisów ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym Kolegium Izby uznało, iż należy stwierdzić nieważność § 5 ust. 12 Załącznika do przedmiotowej uchwały, gdyż Radzie Gminy nie przysługuje prawo regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii dotyczących zwrotu udzielonych dotacji, z uwagi na uregulowanie tej materii w akcie rangi ustawowej. (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt: III/SA/Wr 204/08)). Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf