



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 kwietnia 2017 r.

Poz. 3428

UCHWAŁA NR 7/538/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 12 kwietnia 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 200/17/VII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie: określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta Puszczykowa na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w mieszkalnych budynkach jednorodzinnych lub lokalach na obszarze Miasta Puszczykowa, 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).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 29 marca 2017 r., Rada Miasta Puszczykowa powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 2, 4- 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji na inwestycje w celu poprawy efektywności energetycznej, a w konsekwencji ograniczenia emisji zanieczyszczeń pochodzących z pieców oraz kotłowni 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 o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr 200/17/VII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 21 marca 2017 r.

Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 12 kwietnia 2017 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawił się Pan Piotr Łoździn – Skarbnik Miasta Puszczykowa.

Rozpatrując sprawę po zapoznaniu się z treścią uchwały Nr 200/17/VII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 21 marca 2017 r., uzasadnieniem do uchwały oraz złożonymi wyjaśnieniami przez przedstawiciela Jednostki 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 Puszczykowo 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 załączniku pn. „Regulamin udzielania dotacji celowych na trwałą likwidację ogrzewania węglowego i zastąpienie go proekologicznymi systemami grzewczymi” do uchwały wskazała podmioty mogące ubiegać się o dotację w sposób następujący:

- w § 1 pkt 4 „*Wnioskodawcy - należy przez to rozumieć osobę fizyczną ubiegającą się o udzielenie dotacji z budżetu Miasta*”
- w § 3 ust. 1 „*Beneficjentami dotacji mogą być osoby fizyczne legitymujące się tytułem prawnym do nieruchomości, wynikającym z prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego (w przypadkach innego prawa niż własność Beneficjent powinien posiadać i przedłożyć w Urzędzie zgodę właściciela/współwłaściciela budynku)*”

Powyższe oznacza, że Rada postanowiła o wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dotacje podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b-d (wspólnoty mieszkaniowe, 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 § 1 pkt 4 i § 3 ust. 1 Załącznika do uchwały, Rada Miasta Puszczykowa 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 jakiegokolwiek 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.

Podobnie wychodząc poza zakres upoważnienia określonego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w § 18 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż:

"1. Beneficjent zobowiązany jest, w przypadku zbycia budynku przed upływem 5 lat od dnia otrzymania dotacji, do przedłożenia oświadczenia nabywcy nieruchomości o wstąpieniu w prawa i obowiązki Beneficjenta wynikające z umowy.

2. W przypadku nieprzedłożenia na wezwanie Burmistrza oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 Beneficjent zapłaci Miastu karę umowną równą wartości udzielonej dotacji.

3. Burmistrz może odstąpić od dochodzenia kary umownej w przypadku, gdy nabywca nieruchomości będzie przestrzegał ustaleń niniejszego regulaminu."

W ocenie Kolegium jeśli katalog spraw, do określenia których ustawodawca upoważnił radę gminy jest zamknięty, to rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została upoważniona.

W świetle powyższego brak jest podstaw do regulowania przez radę w badanej uchwale sposobu postępowania w przypadku zbycia budynku przez Beneficjenta jak i ustalania okoliczności zapłaty kary umownej.

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

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.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska