



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 listopada 2017 r.

Poz. 7813

UCHWAŁA NR 23/1376/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 listopada 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 2017 r. poz. 1875), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

§ 5 pkt 1 „Regulaminu udzielania dotacji celowych na trwałą likwidację ogrzewania węglowego i zastąpienie go proekologicznymi systemami grzewczymi”, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 257/17/VII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 24 października 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. 5 w związku z art. 403 ust. 4 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 3 listopada 2017 r., Rada Miasta Puszczykowa powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 2, 4-6 ustawy 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 257/17/VII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 24 października 2017 r. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 22 listopada 2017 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy 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 2017 r. poz. 2077) 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 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.

Rada Miasta Puszczykowa w załączniku do uchwały pn.: „Regulamin udzielania dotacji celowych na trwałą likwidację ogrzewania węglowego i zastąpienie go proekologicznymi systemami grzewczymi”, w rozdziale 1. „Postanowienia ogólne”, w § 1 pkt 4 wskazała, że ilekroć w przepisach niniejszego Regulaminu jest mowa o „Wnioskodawcy – należy przez to rozumieć podmiot wymieniony w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zmianami)”. Zatem wskazana regulacja jest zgodna z brzmieniem przepisu art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska i nie ogranicza kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z dotacji.

Jednakże w dalszej części Regulaminu Rada w § 5 określiła przypadki, na które dotacja nie może być wykorzystana.

W pkt 1 § 5 wskazano: „Dotacja nie może być wykorzystana na: zmianę systemu ogrzewania w budynku wykorzystywanym do prowadzenia działalności gospodarczej.”.

Powyższe oznacza, że Rada postanowiła o wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dotacje podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. d (przedsiębiorców). 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 § 5 pkt 1 załącznika do uchwały, Rada Miasta Puszczykowa przekroczyła zakres upoważnienia określonego przepisem art. 403 ust. 5 cyt. 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.

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.