



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 lipca 2013 r.

Poz. 5153

UCHWAŁA NR 278/XVIII/2013 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 18 lipca 2013 r.

w sprawie uchwały Nr XLVII/334/2013 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 20 czerwca 2013 roku w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji w mieście Żywcu” w 2013 roku

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XLVII/334/2013 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 20 czerwca 2013 roku w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji w mieście Żywcu” w 2013 roku - z powodu istotnego naruszenia prawa polegającego na wprowadzeniu sposobu i terminu ogłoszenia uchwały niezgodnie z przepisem art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594) oraz z postanowieniami art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) - poprzez niespełnienie wymagań stawianym aktom prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji i terminu ich wejścia w życie.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVII/334/2013 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 20 czerwca 2013 roku w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji w mieście Żywcu” w 2013 roku, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 24 czerwca 2013 roku. W dniu 11 lipca 2013 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 261/XVII/2013 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Żywcu.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały.

Podstawa rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Miejska w Żywcu podjęła badaną uchwałę działając na podstawie powołanych na wstępie uchwały przepisów:

- art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

- i art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

W postanowieniu § 1 analizowanej uchwały, uchwalono zasady udzielania dotacji celowej w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji w mieście Żywcu ” w 2013 roku w brzmieniu określonym w załączniku, stanowiącym integralną część uchwały. W § 2 badanego aktu powierzono wykonanie uchwały Burmistrzowi Miasta Żywca. Natomiast w § 3 uchwalono, iż cyt.:

„Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Zgodnie z brzmieniem ww. § 1 uchwały Nr XLVII/334/2013 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 20 czerwca 2013 roku integralną częścią uchwały jest jej załącznik zatytułowany „Zasady udzielania dotacji celowej w ramach Programu ograniczenia niskiej emisji dla miasta Żywca w roku 2013”. Załącznik zawiera między innymi postanowienia o: celu programu, jego uczestnikach, sposobie sfinansowania, kryteriach wyboru inwestycji, trybie postępowania w sprawie udzielenia dotacji, warunkach jakie musi spełnić uczestnik programu, sposobie rozliczenia itp.

Na mocy przepisu art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 tego przepisu, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczonych 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.

Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa wyżej, 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.

Przepis art. 94 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) stanowi, że organ samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Na mocy art. 40. ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594) - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, zaś z przepisu art. 41 ust. 1 tej ustawy wynika, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Dalej na podstawie art. 42 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). W świetle zaś tej ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, a mówi o tym jej przepis art. 2 ust. 1. Z treści art. 4 ust. 1 ww. ustawy wynika ponadto, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z uregulowania art. 13 pkt 2 tej ustawy wprost wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W tym stanie rzeczy w pierwszej kolejności należy ocenić, czy badana uchwała Rady Miejskiej w Żywcu w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji w mieście Żywcu ” w 2013 roku, jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 42 ww. ustawy z dnia 8 marca 1999 roku o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i podlega obowiązkowi

publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, czy też nie jest aktem prawa miejscowego i obowiązкови ogłaszania nie podlega.

Wskazać tutaj należy, że brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie i doktrynie ugruntował się pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt, skierowany do szerokiego kręgu adresatów (którzy mogą być jednak w jakiś sposób określani) oraz wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 908/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/2005, LEX 196727). Dla kwalifikacji danego aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym byłaby ona aktem prawa miejscowego i podlegałaby obowiązкови publikacji w dzienniku urzędowym danego województwa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06).

W ocenie Kolegium Izby, postanowienia załącznika do badanej uchwały o tytule: „Zasady udzielania dotacji celowej w ramach Programu ograniczenia niskiej emisji dla miasta Żywca w roku 2013” zawierają niewątpliwie normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do szerokiego kręgu adresatów, w którym określono między innymi szczegółowe warunki jakie powinien spełniać uczestnik programu, kryteria wyboru inwestycji i inne.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, do których bezspornie należy badana uchwała, jest ich publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy te stanowią, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. W myśl przepisów art. 2 ust. 1 powołanej ustawy, co należy ponownie podkreślić ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z tych powodów badana uchwała poprzez zapis zamieszczony w jej § 3 o treści, iż „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*” istotnie narusza te uregulowania prawne. Zaniechanie promulgowania uchwały, będącej aktem prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie jej nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzi bowiem w życie, zatem nie wiąże podmiotów do których zostały skierowane.

Należy wspomnieć, iż w przedmiotowej materii występuje dość bogate i jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych. W tym na przykład z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 roku sygn. akt IV SA/GI 78/08 (LEX nr 509624) wynika, że nie jest do zaakceptowania stanowisko uznające, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego będzie aktem prawa miejscowego, nawet bez wypełnienia obowiązku wynikającego z treści art. 13 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz, że opublikowanie danej uchwały musi wynikać z konkretnych jej postanowień i nie może być domniemywane. We wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 roku sygn. akt III SA/Wr 238/09 (LEX nr 569731) zawarto z kolei, że niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji - wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Z powyżej zaprezentowanych względów Uchwała Nr XLVII/334/2013 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 20 czerwca 2013 roku w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej w ramach „Programu ograniczenia niskiej emisji w mieście Żywcu ” w 2013 roku, w ocenie Kolegium Izby w sposób istotny narusza przepisy art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 i

3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stwierdziło **nieważność** badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Żywcu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej