

UCHWAŁA NR XXXIII.246.S.2018
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 21 listopada 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVI/368/2018 Rady Powiatu w Policach z dnia 26 października 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Polickiego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Na podstawie art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLVI/368/2018 Rady Powiatu w Policach z dnia 26 października 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Polickiego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/368/2018 Rady Powiatu w Policach z dnia 26 października 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Polickiego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 31 października 2018 r. – została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, przede wszystkim zgodności zakresu przedmiotowego uchwały z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 130, ze zm.), przyznającego organowi stanowiącemu kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia oraz podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, określonymi w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym Przewodniczący Rady Powiatu w Policach powiadomiony został pismem z dnia 9 listopada 2018 r. (znak pisma: K.0010.539.AS.2018).

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 21 listopada br. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli: podinspektor w Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego w Policach oraz pełnomocnik Starosty, którzy podnieśli, iż przy opracowywaniu przedmiotowej uchwały wzorowali się na uchwale dotychczas obowiązującej, podjętej przez Radę Powiatu w 2011 r. Zapisy uchwały Nr XLVI/368/2018 Rady Powiatu z dnia 26 października 2018 r. zakwestionowane przez Kolegium Izby są w przeważającej części takie same jak w poprzedniej uchwale, która była uznana przez organy nadzoru za nienaruszającą prawo. Ograniczenie dotyczące możliwości uzyskania dotacji przez wnioskodawców będących osobami fizycznymi tylko do zadań wymienionych w § 3 ust. 3 uchwały wynikało z możliwości budżetowych Powiatu.

Kolegium zważyło co następuje:

Uchwała Nr XLVI/368/2018 Rady Powiatu w Policach z dnia 26 października 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Polickiego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Rada Powiatu w Policach uchwalając zapisy § 3 ust. 3 uchwały określiła zadania z zakresu ochrony środowiska dotyczące modernizacji systemów ogrzewania (...) na nowe ekologiczne źródła ciepła oraz zmiany źródeł ciepła zasilanego paliwami stałymi na ciepło systemowe, które mogą być realizowane przez wnioskodawców będących osobami fizycznymi i na które będą mogli uzyskać dotację, podczas, gdy uchwała dotyczy innych zadań wymienionych w art. 400a ust. 1 ww. ustawy realizowanych przez samorząd powiatowy wyartykułowanych również w § 2 pkt 3 uchwały.

Kolegium Izby analizując treść zapisów powyższych paragrafów uchwały stwierdziło, iż Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła wnioskodawcom będącym osobami fizycznymi możliwość uzyskania dotacji na inne zadania z zakresu ochrony środowiska, poza wymienionymi w § 3 ust. 3 uchwały. Postanowienia uchwały ograniczające zakres zadań oraz możliwość uzyskania dotacji dla osób fizycznych są sprzeczne z art. 403 ust. 5 w zw. z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby wskazuje, iż powyższe ograniczenie w dostępie do dotacji narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że uchwała dotyczy innych zadań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 400a ust. 1

ww. ustawy i powtórzonych w § 2 pkt 3 uchwały, brak jest podstaw do ustanowienia ograniczeń w zakresie możliwości uzyskania dotacji na ww. zadania przez niektórych wnioskodawców. Dodatkowo zauważyć należy, że powyższe ograniczenie przyznawania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wynikającą z art. 37 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z powyższymi przepisami osoby znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej są równe wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne także w życiu społecznym i gospodarczym. Przepisy prawa miejscowego nie mogą wprowadzać zatem różnic między podmiotami znajdującymi się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, powodującej uprzywilejowanie jednych, a dyskryminację innych.

Kolegium Izby stwierdziło, iż Rada Powiatu, poza wysokością dotacji dla wnioskodawców będących osobami fizycznymi (§ 4 ust. 5 uchwały), nie określiła wysokości dotacji dla pozostałych wnioskodawców wymienionych w § 2 pkt 8 uchwały, do czego została zobligowana przepisem art. 403 ust. 5 ustawy, bowiem ustalenie wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja ma być przyznana oraz rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona mieści się w zasadach udzielania dotacji. W badanej uchwale organ stanowiący dysponując kompetencją, o której mowa wyżej powinien określić wysokość dotacji albo sposób jej wyliczenia tak, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką kwotę dotacji może się ubiegać. Kompetencji tej nie może scedować na organ wykonawczy

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosując ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium za mało czytelny i nieprecyzyjny uznało treść § 7 ust. 9 uchwały stanowiącego, iż cyt. „o przyznaniu dotacji decyduje Rada Powiatu w Policach uchwalając budżet Powiatu na dany rok budżetowy”. Interpretacja tegoż paragrafu może prowadzić do wniosku, że to Rada każdorazowo będzie decydować o przyznaniu dotacji beneficjentowi, co byłoby niezgodne art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podobnie za niedookreślony i nieostry Kolegium Izby uznało zapis § 9 ust. 2 badanej uchwały w którym pozostawiono otwarty katalog elementów sprawozdania poprzez użycie zwrotu „w szczególności” oraz zapis pkt 4

wymienionego ustępu o treści „dokumentację wymaganą odrębnymi przepisami prawa”, co skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie.

W ocenie Kolegium organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przekazać organowi wykonawczemu uprawnienia polegającego na dookreśleniu elementów sprawozdania, co uczyniła Rada poprzez użycie wyrażenia „w szczególności” oraz brak wskazania, o jakie dokumenty chodzi.

W § 8 uchwały Rada Powiatu uregulowała zakres umowy o udzielenie dotacji zawieranej pomiędzy Powiatem a Wnioskodawcą. W przypadku udzielenia dotacji celowej konieczne elementy umowy zostały określone przez ustawodawcę w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), zgodnie z którym umowa zawierana jest przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony ustawą – Prawo ochrony środowiska. Upoważnienie wynikające z art. 403 ust. 5 ww. ustawy nie dotyczy uregulowania w formie uchwały organu stanowiącego powiatu elementów umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 tejże ustawy. Zatem zakres regulacji § 8 uchwały stanowi ingerencję Rady w wyłączną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten stanowi, iż zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący uchwalając akt prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego samego co zostało uregulowane ustawą. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez powiat raz jeszcze tego co zostało już umieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 25 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Powyższe uznać należy również za istotne naruszenie, wynikające z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad

techniki prawodawczej”, zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, a także za naruszenie art. 94 Konstytucji RP, dającego wsparcie wskazanej zasadzie stanowienia prawa. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej, powtórzenie przepisu ustawy czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie prawa i implikuje stwierdzenie nieważności aktu w danej części (por. zwłaszcza: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17).

Wykraczając poza materię delegowaną z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Kolegium uznało zapisy § 10 ust. 8 i 9 uchwały dotyczące zwrotu dotacji oraz naliczania odsetek, które nie mieszczą się w pojęciach „zasady udzielania” oraz „sposób rozliczania” dotacji celowej.

Zasady i terminy zwrotu udzielonych dotacji zostały określone przez ustawodawcę w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania i powielania w aktach prawa miejscowego.

Powyższe uznać należy za istotne naruszenie, wynikające z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie zostało zaprezentowane w akapicie 5 na str. 4 niniejszej uchwały.

Wątpliwości Kolegium budzi zamieszczenie we wniosku Nr 2 do uchwały klauzuli dotyczącej wyrażenia „zgody na przetwarzanie danych osobowych”, ponieważ klauzula informacyjna wskazuje, iż dane osobowe wnioskodawcy będą przetwarzane w celu wypełnienia obowiązków prawnych przez Starostwo Powiatowe. Odbieranie dodatkowej zgody jest zbędne, ponieważ jest to inna podstawa przetwarzania danych.

Kolegium podkreśla, iż na przestrzeni ostatnich lat ukształtowała się linia orzecznicza, która jest bardziej rygorystyczna w szczególności w zakresie jasnego i precyzyjnego określenia przez organ stanowiący wysokości dotacji, szczegółowego określenia w uchwale warunków, jakie muszą spełniać wnioskodawcy aby uzyskać dotację oraz jakiego rodzaju zadania objęte zostały możliwością dofinansowania. Szczegółowej analizie poddawany jest każdorazowo zakres kompetencji wynikający z upoważnienia ustawowego do podjęcia danej uchwały.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

ZASTĘPCA PREZESA
Katarzyna Korkus
Katarzyna Korkus

