

Uchwała Nr 104/2011
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 21 grudnia 2011 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/90/2011 Rady Powiatu w Świdnicy z 25 października 2011 r. w sprawie określenia "Zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Świdnickiego na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczania"

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Powiatu w Świdnicy Nr XI/90/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie określenia „Zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Świdnickiego na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu jej rozliczania” wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 roku Nr 25, poz. 150 ze zm.) w związku z przekroczeniem ustawowego zakresu upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały oraz § 137 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908) z powodu niedozwolonej modyfikacji zasad zwrotu dotacji określonych w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240 ze zm.).

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu w Świdnicy Nr XI/90/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie określenia "Zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Świdnickiego na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczania" wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Zespołu w Wałbrzychu 24 listopada 2011 r.

W § 1 uchwały Rada Powiatu Świdnickiego postanowiła o określeniu zasad udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska odwołując się do załącznika do badanej uchwały.

Po analizie uregulowań przyjętych w załączniku do uchwały pn. „Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Świdnickiego na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia” Kolegium, stwierdza co następuje:

W świetle art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów, a zasady udzielania dotacji, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, powinna określić rada gminy lub rada powiatu w drodze uchwały. Z uregulowań zawartych

w punktach 2, 7 i 14 wynika, że Rada Powiatu zdecydowała o przeznaczeniu całości wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na udzielanie dotacji celowych, wyłącznie dla podmiotów „wymienionych w art. 403 ust. 4 ustawy” na zadania powiatu związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, czym przekroczyła ustawowy zakres upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały. Udzielenie dotacji celowej z budżetu na powyższe zadania jest tylko jedną z możliwych form realizacji przypisanych powiatowi zadań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto ograniczenie kręgu podmiotów, mogących ubiegać się o dotacje, wyłącznie do wymienionych w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska narusza zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Dostępu do środków budżetu powiatu pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zostały bowiem pozbawione podmioty, o których mowa w art. 221 ufp. Wskazuje się również, że powołane wyżej uregulowania ograniczają także wyłączną kompetencję Zarządu Powiatu do sporządzania projektu uchwały budżetowej, określonej w art. 233 ufp w związku z wyrażeniem woli przeznaczenia całości środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na dotacje celowe dla określonych podmiotów (pkt 14).

Rada Powiatu w pkt 23 załącznika do uchwały w sposób niedozwolony zmodyfikowała regulacje ustawowe dotyczące zasad zwrotu dotacji. Z treści pkt 23 wynika, że dotacja podlega zwrotowi przez wnioskodawcę na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, w szczególności w art. 251 – 252 oraz „w przypadku, kiedy w okresie 5 lat od uzyskania dotacji, przeznaczył ją niezgodnie z podpisaną w tej sprawie umową Wskazuje się, że stosownie do postanowień art. 253 ustawy o finansach publicznych, przepisów art. 251 i 252 ustawy nie stosuje się tylko wtedy, gdy odrębne ustawy określają zasady i tryb rozliczania dotacji. Natomiast art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych, określają zasady rozliczania udzielonych dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Kolegium Izby stwierdziło ponadto szereg innych nieprawidłowości w przyjętych przez Radę Powiatu regulacjach, zawartych w załączniku do badanej uchwały.

W pkt 15 tiret siódme oraz w pkt 19 załącznika do uchwały sformułowano zobowiązanie dotowanego do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu otrzymanych środków. Regulacja taka nie znajduje podstaw prawnych, bowiem zakres podmiotowy ustawy z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) określony w art. 3 ust. 1 nie wskazuje podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych jako zobowiązanych do stosowania jej przepisów. Natomiast z treści przepisu art. 3 ust. 3 ustawy wynika, że podmioty, o których mowa w ust. 1, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Przepis ten nie uprawnia do uzależnienia przyznania środków od zastosowania przepisów prawa zamówień publicznych, a jedynie pozwala na uzależnienie przyznania środków od zastosowania przy ich wydatkowaniu niektórych zasad określonych w tej ustawie, a mianowicie zasady równego traktowania, zasady uczciwej konkurencji i zasady przejrzystości.

Zapisy zawarte w pkt 1, pkt 15 tiret dziewiąte oraz pkt 17 załącznika, stanowią w istocie powtórzenie bądź modyfikację regulacji ustawowych. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiatowi przysługuje, na podstawie i w granicach zawartych w ustawie, prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Przepis prawa miejscowego nie może jednak regulować raz jeszcze tego, co uregulowane jest ustawą lub modyfikować przepisów ustawowych. Natomiast z § 137 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wynika, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest

niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 nie publikowany; wyrok NSA z 25 marca 2005 r. II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA sygn. akt I Sa/Lu 882/02).

W pkt 8 załącznika określono udział środków budżetu powiatu do wysokości 50% kosztów zadania, przy czym w uzasadnionych wypadkach udział ten może być wyższy, a decyzję w tym zakresie podejmuje Zarząd Powiatu. Zapisy te są niespójne, bowiem w istocie Rada Powiatu nie określiła udziału Powiatu w finansowaniu dotowanego zadania, pozostawiając decyzję w tym zakresie do swobodnego uznania Zarządu Powiatu.

W pkt 18 załącznika zawarto warunek, że dotacja nie może pokrywać wydatków finansowanych przez inne podmioty (zakaz tzw. podwójnego finansowania), jednak we wniosku o udzielenie dotacji (dołączonym do załącznika do uchwały) nie zawarto wymogu przedstawienia informacji o finansowaniu zadania z innych źródeł niż środki własne i kwota wnioskowanej dotacji.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że przepisy prawa miejscowego powinny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego - zasada ta została wyrażona m. in. w wyroku NSA (NSA O/Gdańsk z 6 czerwca 1995 roku, SA/Gd 2949/94, PG 1995/12, poz. 48).

Wskazuje się ponadto, że jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 403 ust. 1 i ust. 3-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Właściwą delegację dla podjęcia przez organ stanowiący powiatu uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska stanowi art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Natomiast przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 218 ufp dotyczy dotacji podmiotowych, podczas gdy dotacje związane z ochroną środowiska są dotacjami celowymi.

Kolegium zwraca także uwagę, że w przypadku podjęcia ponownej inicjatywy uchwałodawczej należy dokonać oceny, czy przyjęte regulacje nie będą stanowić programu pomocy publicznej lub programu pomocy de minimis i odpowiednio uwzględnić przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 roku nr 59, poz. 404 ze zm.). Jak wynika z ukształtowanej linii orzecznictwa sądowo administracyjnego do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego należy również zaliczyć naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Tym samym, zaniechanie zgłoszenia projektu uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na finansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej może stanowić istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404. Ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Świdnicy przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ *Lucyna Hanus*