

Uchwała nr 33/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 maja 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Legnickiego nr XLIX/310/2023
z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Legnickiego
na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Legnickiego nr XLIX/310/2023 z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Legnickiego na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej — z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Legnickiego nr XLIX/310/2023 z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Legnickiego na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 5 kwietnia 2023 roku.

Rada Powiatu Legnickiego podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepisy art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21, 22, 24, 25, 29, 31, 32 i 38–42 oraz art. 403 ust. 1 i 3–6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687), zwanej dalej „P.o.ś.”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że „Uchwała określa zasady udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Powiatu Legnickiego przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie powiatu legnickiego”. Ponadto w § 2 ust. 1 uchwały wskazała, że „Z budżetu Powiatu Legnickiego mogą być udzielane dotacje celowe, o których mowa w § 1 ust. 1, na zadania realizowane na terenie powiatu legnickiego”.

Z analizy treści uchwały, w szczególności wymienionych § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1, wynika, że Rada Powiatu nie określiła wprost, jakie zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mają być finansowane lub dofinansowane z budżetu powiatu w formie dotacji celowej.

Wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21, 22, 24, 25, 29, 31, 32 i 38–42 oraz art. 403 ust. 1 P.o.ś. obejmują wszystkie zadania powiatu możliwe do finansowania w zakresie ochrony środowiska dopuszczone ustawą. Powyższe przepisy w sposób ramowy określają, jakie zadania obejmuje finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Z art. 403 ust. 5 P.o.ś. wynika natomiast, że zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania powinna określać uchwała podjęta przez radę powiatu.

W ocenie Kolegium Izby, na podstawie art 403 ust. 5 P.o.ś., będącego materialnoprawną podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały, Rada Powiatu została zobowiązana do wskazania, jakie działania (inwestycje) ma zamiar finansować. Rada Powiatu, poprzestając na wskazaniu w podstawie prawnej uchwały przepisu wyliczającego wszystkie zadania, które mogą być finansowane z budżetu powiatu (art. 403 ust. 1 P.o.ś.), oraz ogólnym określeniu w § 1 ust. 1 uchwały, że zasady dotyczą udzielania dotacji przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie „działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, w istocie nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 403 ust. 5 P.o.ś., co uzasadnia unieważnienie uchwały

w całości. Brak określenia zadań, które będą finansowane przez Powiat, skutkuje tym, że zasady udzielania dotacji stają się niejasne i mogą wprowadzać w błąd potencjalnych beneficjentów co do zakresu dotacji.

Kolegium Izby wskazuje dodatkowo, że w § 6 ust. 2 badanej uchwały ustalono, jakie postanowienia w szczególności winna określać umowa dotacji, a w § 6 ust. 6 postanowiono, że umowa o udzielenie dotacji dodatkowo może zobowiązać dotowanego do złożenia sprawozdania z wykonania zadania.

Z art. 403 ust. 5 P.o.ś. nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania postanowień umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje. Do dotacji celowych udzielanych na podstawie wskazanego artykułu zastosowanie mają przepisy ustawy o finansach publicznych. Artykuł 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) określa treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji. W związku z tym określenie elementów umowy wykracza poza zakres przyznanej radzie powiatu kompetencji do stanowienia prawa.

Z treści badanej uchwały wynika ponadto, że uzyskanie dotacji przewidzianej w uchwale może stanowić pomoc de minimis. Jak wynika z ustaleń dokonanych w toku nadzoru, projekt uchwały, wbrew wymaganiom wynikającym z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 702), nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus