

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 28/43/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 29 października 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2016 r., poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

orzeka nieważność

- § 4 uchwały Rady Miejskiej w Paczkowie nr XIII/103/2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Paczków na zadania służące ochronie powietrza, z powodu naruszenia art. 5 w zw. z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r. prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.),
- § 6 ust. 6 załącznika do powołanej uchwały z powodu naruszenia art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) w związku z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 7 października 2019 r. doręczono uchwałę Rady Miejskiej w Paczkowie nr XIII/103/2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Paczków na zadania służące ochronie powietrza.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019r. poz. 1396; ze zm.), Rada Miejska określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Paczków na trwałą likwidację ogrzewania węglowego i zastąpienie go ogrzewaniem gazowym lub innym określonym w Regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały. W § 4 uchwały postanowiono, iż „Sprawy o dotacje wszczęte i niezakończone na mocy poprzednio obowiązującej uchwały Rady Miejskiej w Paczkowie z dnia 26 stycznia 2017r. nr XXX/235/2017 uchylonej w dniu 19 lutego 2019r. podlegają rozpatrzeniu wg przepisów niniejszej uchwały.” Zgodnie z § 5 uchwały, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Uchwała została ogłoszona w tymże Dzienniku 4 października 2019 r. pod pozycją 3144.

Dodatkowo, w § 6 ust. 6 wskazano załącznika do uchwały wskazano, iż „W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z zasadami niniejszego Regulaminu lub w przypadku niedotrzymania warunków zawartej umowy, udzielona dotacja podlega zwrotowi wraz z należnymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych.”

Na posiedzenie Kolegium stawili się przedstawiciele prawidłowo zawiadomionej Gminy. Na pytanie o okoliczności wprowadzenia zapisu § 4 do badanej uchwały Rady Miejskiej w Paczkowie z dnia 26 września 2019 r. pełnomocnik odpowiedział m.in.: „*podjęliśmy uchwałę dotyczącą określenia zasad udzielania dotacji z budżetu na zadania służące ochronie powietrza, a w styczniu 2019 r. skutecznie ją wyeliminowaliśmy [z obrotu prawnego]. W związku z tym, że wcześniejsza uchwała dotyczyła zasad refundacji chcieliśmy w nowej uchwale wprowadzić zasadę dotacji i te zasady dostosować do orzecznictwa tutejszej Regionalnej Izby Obrachunkowej. Niestety część osób złożyła wnioski (było ich 22), które spełniały warunki przyznania dotacji na podstawie starej uchwały z 2017 r. Ponieważ prace jeszcze trwały nie mogliśmy w uchwale ze stycznia 2019 r. wprowadzić przepisów przejściowych. W związku z powyższym próbowaliśmy znaleźć formułę, która dawałaby możliwość otrzymania dotacji osobom spełniającym warunki na podstawie starej uchwały i wprowadzić ją do zapisów nowej uchwały, czyli zaspokoić wnioski spełniające warunki do przyznania dotacji na podstawie starej uchwały.*” Zastępca Burmistrza dodał: „*na podstawie uchwały z 2017 r. część wniosków spełniających warunki została wypłacona. Niestety środki się skończyły i musieliśmy znaleźć dodatkowe środki dla wniosków, które wpływały na podstawie starej uchwały, spełniały warunki i nie były odrzucone, czyli tych wniosków, które wpływały do dnia 19 lutego 2019 r., a nie zdążyliśmy ich wypłacić ze względu na to, że nie posiadaliśmy jeszcze takich środków. Środki te zostały w ciągu roku zabezpieczone i chcieliśmy zaistniałą sytuację uporządkować. Znaleźć wyjście z tej sytuacji, żeby mieszkańcom, którzy zostali przez nas zaakceptowani te wnioski wypłacić.*”

Na pytanie „*czy w Państwa ocenie sytuacja prawna tych 22 osób, które złożyły wnioski pod rządami poprzedniej uchwały, na skutek uchwały wrześniowej poprawiła się, czy pogorszyła?*”, pełnomocnik odpowiedział „*nie jestem autorem tego zapisu, ale chyba chodziło o to, żeby tę sytuację polepszyć. To znaczy dać możliwość tym osobom do zaspokojenia ich roszczeń, dać możliwość prawną wypłacenia pieniędzy. Oni na dzień dzisiejszy nie spełniają warunków, ponieważ w nowej uchwale mowa jest o dotacji, a nie refundacji*”

Na pytanie co do zgodności przepisów zawartych w § 6 ust. 6 załącznika do uchwały z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, pełnomocnik wyjaśnił „*jeżeli osoby musiałyby podpisać nową umowę na bazie nowego wzoru, który ma dopiero zostać wprowadzony to raczej jest to sprzeczne.*”

W odniesieniu do zapisu § 4 uchwały, Kolegium stwierdza, iż uchwałą Nr III/30/2019 z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie uchylenia uchwały nr XXX/235/2017 Rady Miejskiej w Paczkowie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Paczków na zadania służące ochronie powietrza, Rada Miejska w Paczkowie zadecydowała o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXX/235/2017 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Paczków na zadania służące ochronie powietrza. Uchwała ta weszła w życie w dniu 19 lutego 2019 r.

Należy podkreślić, iż uchwała Rady Miejskiej w Paczkowie Nr III/30/2019 z dnia 24 stycznia 2019 r. nie zawierała jakichkolwiek przepisów przejściowych, mimo że stosownie do zasad określonych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. tj. z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) postuluje się, ażeby w przepisach przejściowych uregulować wpływ nowego lub znowelizowanego aktu na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

W przypadku gdy dana regulacja prawna przestaje obowiązywać, wtedy jej przepisy i wynikające z nich normy prawne nie znajdują zastosowania do zdarzeń, które zachodzą bądź powstają po utracie jej mocy prawnej (mocy obowiązującej).

Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Z kolei w myśl art. 5 powołanej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W badanej uchwale postanowiono o zastosowaniu przepisów prawa wynikających z uchwały nowej, do wniosków złożonych na podstawie uchwały, którą skutecznie wyeliminowano z obiegu prawnego.

Przepis art. 2 Konstytucji RP wprowadza zasadę demokratycznego państwa prawnego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Zasada demokratycznego państwa prawnego wiąże się z postulatem czytelności i stabilności przepisów prawnych. Artykuł 2 Konstytucji zawiera w sobie zasadę pewności prawa.

Pewność prawa rozumiana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (por. orzeczenie Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r. K. 9/92).

W toku postępowania nadzorczego nie dowiedziono w szczególności bezspornie, iż zastosowanie nowego regulaminu dla 22 nierozpatrzonej wniosków nie pogorszy sytuacji osób uczestniczących w poprzednim naborze. Przeciwnie, powstaje wątpliwość, czy osoby te spełniają przesłanki do otrzymania dotacji na zasadach określonych w regulaminie przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Paczkowie nr XIII/103/2019 z dnia 26 września 2019 r.

Powyższe prowadzi do przyjęcia, iż kwestionowany zapis § 4 uchwały, jako naruszający konstytucyjną zasadę pewności prawa jest niezgodny z art. 5 w zw. z 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi istotne naruszenie prawa.

Odnosnie treści zawartej w § 6 ust. 6 załącznika do uchwały, Kolegium wskazuje, iż przedmiot stanowienia organu określonego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska odnosi się do szczególnej formy wydatków publicznych jakimi są dotacje określone w art. 126 ustawy o finansach publicznych. Formułowanie postanowień uchwały w zakresie wyznaczonym kompetencjami rady gminy powinno zatem respektować granice tych kompetencji określone bezpośrednio w przepisie, jak również te przepisy ustawy o finansach publicznych, które m.in. wyznaczają ustawowe zasady zwrotu dotacji.

Zasady dotyczące zwrotu dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego uregulowane zostały w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po ww. terminach, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak od zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu.

Natomiast z przepisu art. 252 ust. 1 powołanej ustawy wynika, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub w pkt 2, z tym iż zgodnie z art. 252 ust. 6 cyt. ustawy odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W postanowieniach § 6 ust. 6 Regulaminu, Rada Miejska w Paczkowie przewidziała sankcję zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami nie odnosząc się do regulacji ustawowych określających terminy zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto w postanowieniach uchwały sformułowano wykraczającą poza zakres wskazanych przepisów ustawowych sankcję zwrotu związaną z „niedotrzymaniem warunków zawartej umowy”.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium stwierdza, że art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie uprawnia organu stanowiącego gminy do określenia zasad zwrotu dotacji w sposób wykraczający poza bądź modyfikujący zakres regulacji określonych w ustawie o finansach publicznych.

Tym samym stwierdzić należy, że uregulowania § 6 ust. 6 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Paczkowie nr XIII/103/2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Paczków na zadania służące ochronie powietrza istotnie naruszają art. 252 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.



Przewodnicząca Kolegium

dr Klaudia Stelmaszczyk