

Uchwała Nr 23/1393/2021  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 29 września 2021 r.

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXV/150/2021 Rady Gminy Tarnówka z dnia 30 sierpnia 2021 r. zmieniającej uchwałę Nr XXVI/153/2017 Rady Gminy Tarnówka z dnia 30 marca 2017r. w sprawie zasad udzielania oraz trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji celowych udzielanych z budżetu Gminy Tarnówka na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXV/150/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 6 września 2021 r., Rada Gminy Tarnówka, powołując się na art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym dokonała zmiany uchwały Nr XXVI/153/2017 Rady Gminy Tarnówka z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad udzielania oraz trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Tarnówka na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 29 września 2021 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.), do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu z budżetu gminy lub powiatu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych (w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców) i jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmującej w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Korzystając z upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Gminy Tarnówka w dniu 30 marca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/153/2017 w sprawie zasad udzielania oraz trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Tarnówka na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W § 13 ww. uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie do dnia 30 czerwca 2021 r.”.

Badaną uchwałą Rada Gminy Tarnówka dokonała zmian w ww. uchwale, zmieniając brzmienie § 4 ust. 1 pkt 2, który po zmianach stanowi, że:

„§ 4. 1 Wysokość dotacji wynosi: 2) na budowę studni głębinowej:

- a) w wysokości 5.000 zł, na potrzeby jednej nieruchomości,
- b) w wysokości 6.000 zł, na potrzeby dwóch lub trzech sąsiadujących ze sobą nieruchomości,
- c) w wysokości 7.000 zł, na potrzeby nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, pod warunkiem podłączenia wszystkich lokali do studni głębinowej”.

Z postanowień badanej uchwały jak i z uzasadnienia wynika, że intencją uchwałodawcy było podwyższenie wysokości dotacji w związku ze wzrostem cen urządzeń oraz przedmiotów niezbędnych do budowy studni głębinowej.

W toku czynności nadzorczych Kolegium Izby ustaliło, że w dacie podjęcia badanej uchwały uchwała Nr XXVI/153/2017 Rady Gminy Tarnówka z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad udzielania oraz trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Tarnówka na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej już nie obowiązywała. Rada Gminy Tarnówka dokonała zatem zmiany uchwały już nieobowiązującej, niebędącej w obrocie prawnym. Uchwała ta jest więc bezprzedmiotowa.

Zdaniem Kolegium Izby działanie takie musi zostać uznane za dokonane z naruszeniem podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podnieść należy również, że zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów (§ 82). Nie ulega zatem wątpliwości, że zmiana dotyczyć może wyłącznie aktu będącego w dacie dokonania zmiany w obrocie prawnym. Uznać należy, że wskazane wyżej reguły powinny być traktowane jako zbiór dyrektyw wykorzystywanych przez każdego prawodawcę. Należy zgodzić się z poglądem wyrażanym w orzecznictwie, że zasady techniki prawodawczej nie są dyrektywami o charakterze normatywnym, lecz zbiorem reguł wskazujących, jak konstruować akty normatywne. Z tego też względu ich naruszenie może powodować stwierdzenie nieważności aktu tylko w przypadku powiązania zasad techniki z naruszeniem normy konstytucyjnej, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji, oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która nakazuje, by materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu (por. wyrok WSA w Opolu z 29 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Op 147/15 publ. CBOSA).

W ocenie Kolegium Izby w rozpatrywanej sprawie doszło do naruszenia zasady poprawnej legislacji która została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Ich naruszenie sprawia, że akt normatywny należy ocenić jako sprzeczny z prawem.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXV/150/2021 Rady Gminy Tarnówka z dnia 30 sierpnia 2021 r. zmieniająca uchwałę Nr XXVI/153/2017 Rady Gminy Tarnówka z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad udzielania oraz trybu postępowania i sposobu rozliczania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Tarnówka na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska  
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.