

Uchwała Nr 460/XX/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
z dnia 17 lipca 2018 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 796.LVI.2018 Rady Miasta Częstochowa z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w 2018 r. refundacji części poniesionych kosztów na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, związane z ochroną powietrza, polegające na modernizacji systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie miasta Częstochowy, zrealizowane przez osoby fizyczne w okresie od 1 lipca 2016 r. do dnia 5 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr 796.LVI.2018 Rady Miasta Częstochowa z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w 2018 r. refundacji części poniesionych kosztów na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, związane z ochroną powietrza, polegające na modernizacji systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie miasta Częstochowy, zrealizowane przez osoby fizyczne w okresie od 1 lipca 2016 r. do dnia 5 kwietnia 2018 r. z powodu istotnego naruszenia art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) polegającego na braku podstaw do podjęcia aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w zakresie objętym badaną uchwałą.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 796.LVI.2018 Rady Miasta Częstochowa z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w 2018 r. refundacji części poniesionych kosztów na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, związane z ochroną powietrza, polegające na modernizacji systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie miasta Częstochowy, zrealizowane przez osoby fizyczne w okresie od 1 lipca 2016 r. do dnia 5 kwietnia 2018 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 27 czerwca 2018 roku.

W dniu 3 lipca 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 426/XIX/2018 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Częstochowy.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 17 lipca 2018 r., o terminie którego powiadomiono organy Miasta Częstochowy z powodu, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały będące podstawą do stwierdzenia nieważności badanej uchwały.

Niniejszą uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach podjęło w następującym stanie prawnym i faktycznym.

Rada Miasta Częstochowy podjęła w dniu 21 czerwca 2018 roku uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania w 2018 r. refundacji części poniesionych kosztów na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, związane z ochroną powietrza, polegające na modernizacji systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie miasta Częstochowy, zrealizowane przez osoby fizyczne w okresie od 1 lipca 2016 r. do dnia 5 kwietnia 2018 r.

Podstawą do podjęcia tej uchwały był art. 7 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018 r. poz. 994, 1000), a także uchwały

Sejmiku Województwa Śląskiego Nr V/47/5/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r. (Dz. U. Woj. Śl. z 2017 r. poz. 7339) oraz Nr V/36/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz. U. Woj. Śl. z 2017 r. poz. 2624).

W ocenie Kolegium Izby wyliczenie zadań własnych gminy zawarte w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma wyłącznie przykładowy charakter, wskazuje jakimi sprawami gmina może się zajmować.

Wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy do określenia formy realizacji takiego zadania. Tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami. W państwie praworządnym nie jest możliwe utożsamienie zadań i kompetencji a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej. Rada gminy nie może samodzielnie według własnego uznania realizować spraw wynikających z przykładowego wyliczenia zawartego w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest również władna do samodzielnego kreowania określonych przez nią zadań co zostało jasno podkreślone w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Takiej podstawy do wprowadzenia refundacji osobom fizycznym nie daje też art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym będący ogólną kompetencją, która określa, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy o ile ustawy nie stanowią inaczej. Treść art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy interpretować jedynie jako zasadę domniemania kompetencji rady gminy mieszczących się w granicach wyznaczonych zakresem działań gminy. Aby określone zadanie z zakresu administracji publicznej mogło być przez gminę wykonane musi istnieć norma kompetencyjna wskazująca prawną formę realizacji takiego zadania poprzez np.: uchwałę rady gminy.

Również inne aktualnie obowiązujące przepisy regulujące finansowanie lub dofinansowanie kosztów z zakresu ochrony środowiska związane z ochroną powietrza dotyczące modernizacji systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych nie mogą zdaniem Kolegium Izby stanowić podstawy do podjęcia przez organ stanowiący uchwały w przedstawionej treści.

Zdaniem sądu administracyjnego (wyrok NSA z dnia 24.11.2016 r. Nr II GSK/954/15) aktualne przepisy ustawy o finansach publicznych jak i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia rozwiązania polegającego na możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach

dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Według zaś art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W związku z tym zdaniem Kolegium Izby badana uchwała została wydana bez podstawy prawnej.

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie prawne i faktyczne Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność uchwały Nr 796.LVI.2018 Rady Miasta Częstochowa z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w 2018 r. refundacji części poniesionych kosztów na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, związane z ochroną powietrza, polegające na modernizacji systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie miasta Częstochowy, zrealizowane przez osoby fizyczne w okresie od 1 lipca 2016 r. do dnia 5 kwietnia 2018 r.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium
Daniel Kołodziej**

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej