

Uchwała Nr 49/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 19 sierpnia 2009 r.

dotycząca stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVIII/196/09 Rady Gminy w Strawczynie w sprawie określenia zasad refundacji kosztów zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Henryk Rzepa - Prezes Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska - Sołtyk, Iwona Kudła, Janina Kopczyńska, Ewa Midura – sprawozdawca, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) i art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Nr XXVIII/196/09 Rady Gminy w Strawczynie w sprawie określenia zasad refundacji kosztów zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej na skutek braku podstawy prawnej do jej podjęcia

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/196/09 Rady Gminy w Strawczyniu w sprawie określenia zasad refundacji kosztów zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej doreczona została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 23.07.2009 r.

W stosunku do tej uchwały na podstawie art. 11 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie nadzorcze.

W toku prowadzonego postępowania Kolegium RIO w Kielcach ustaliło, że uchwałą Nr XXVIII/196/09 Rada Gminy w Strawczynie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 406 pkt 9 i art. 408 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.) określiła zasady refundacji ze środków GFOŚ i GW kosztów zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej na potrzeby własne, zasilających budynki mieszkalne oraz budynki przeznaczone na stały pobyt ludzi.

Z par. 5 w/w uchwały wynika, że o refundację kosztów zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej mogą się ubiegać wnioskodawcy, którzy łącznie spełniają następujące warunki:

- 1) posiadają prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane , zgodnie z prawem budowlanym,
- 2) złożą do właściwych organów dokumenty wymagane odrębnymi przepisami a wskazane organy nie wniosą sprzeciwu w zakresie robót objętych zgłoszeniem,

3) złożyć wniosek o refundację kosztów inwestycji zgodny z wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

Z kolei z treści par. 4 i 6 uchwały wynika, że udzielana ze środków GFOŚ i GW refundacja częściowo pokrywałaby koszty zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej to jest 25% udokumentowanych rachunkami kosztów zakupu tych urządzeń nie więcej jednak niż 2.500 zł. Podstawą wypłacenia refundacji zgodnie z par. 8 uchwały byłaby umowa cywilno-prawna.

Uchwała nie precyzuje kręgu podmiotów uprawnionych do refundacji jednak z jej treści wywieść należy, że beneficjentami refundacji byłyby przede wszystkim osoby fizyczne (osoby posiadające prawo do dysponowania nieruchomością, której częścią są budynki mieszkalne oraz budynki przeznaczone na stały pobyt ludzi).

Na posiedzeniu Kolegium w dniu 19 sierpnia 2009 r. stawili się przedstawiciele gminy. Stwierdzili, że ich zdaniem podane w uchwale podstawy prawne są wystarczające do uregulowania spraw, o których w uchwale mowa. Dodali, że jedynie zamiast wskazanego art. 406 ust. 1 pkt 9 odpowiedniejszy byłby art. 406 ust. 1 pkt. 12 ustawy Prawo ochrony środowiska. Dodali również, że istnieje duże zainteresowanie tą formą finansowania wydatki na kolektory słoneczne przewidywała również uchwała budżetowa.

Odnosząc się do wyżej opisanego stanu faktycznego Kolegium RIO w Kielcach stwierdza co następuje:

Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zgodnie z art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.), który gromadzony jest na odrębnym rachunku bankowym. GFOŚ i GW realizuje zadania wyodrębnione z budżetu gminy a plan jego przychodów i wydatków na podstawie art. 165 ust. 4 ustawy o finansach publicznych zawarty jest w uchwale budżetowej, która zgodnie z art. 165 ust. 3 w/w ustawy stanowi podstawę gospodarki finansowej j.s.t. w roku budżetowym. Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 406 ust.1 określa przeznaczenie środków GFOŚ i GW. Zgodnie z art. 406 ust.1 pkt 9 w/w ustawy możliwe jest przeznaczanie środków GFOŚ i GW na wspieranie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomoc przy wprowadzaniu bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii. Zakup urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej odpowiada zdaniem Kolegium RIO w Kielcach działalności, o której mowa w art. 406 ust.1 pkt 9 w/w ustawy i jako taki może być objęty finansowaniem z GFOŚ i GW. Zgodnie z art. 408 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie takiej działalności odbywać się może poprzez przyznawanie dotacji. Gospodarowanie przez gminę środkami GFOŚ i GW może zdaniem Kolegium odbywać się również w innych niż dotacja formach (np. zakup usług).

Podkreślić należy, iż gmina jest podmiotem działającym w ramach sektora finansów publicznych dysponującym środkami publicznymi. Świadczenia pieniężne dokonywane na rzecz GFOŚ i GW zaliczane są do dochodów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt ustawy o finansach publicznych. Co do zasady wynikającej z art. 6 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy środki publiczne przeznaczone powinny być na wydatki i rozchody publiczne. Ustawa Prawo ochrony środowiska nie określa podmiotów jakie mogą korzystać z dotacji z GFOŚ i GW. Jednakże na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych, które obowiązują gminę w zakresie prowadzonej przez nią gospodarki finansowej nie jest możliwe udzielanie dofinansowania ani w formie dotacji ani w formie refundacji kosztów dla osób fizycznych.

Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje prawnych możliwości udzielania przez gminę dla osób fizycznych dotacji czy też refundacji kosztów. Takiej możliwości w ocenie Kolegium RIO w Kielcach nie stwarzają również przepisy wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy prawa. Dofinansowanie z GFOŚ i GW zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej (czyli tzw. kolektorów lub baterii słonecznych) w formie dotacji możliwe natomiast jest na rzecz np. podmiotów o których mowa w art. 176 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Także na potrzeby swoich jednostek lub zakładów budżetowych gmina może zakupić z w/w funduszu urządzenia grzewcze wytwarzające ciepło z energii słonecznej.

Badana przez Kolegium uchwała dotyczy zasad refundacji kosztów zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej. Ocenie prawnej Kolegium RIO w Kielcach podlegała zatem w pierwszej kolejności kompetencja Rady Gminy w Strawczynie w zakresie spraw o których mowa w uchwale. Zdaniem Kolegium ani przepisy wskazane w podstawie prawnej uchwały nr XXVIII/196/09 ani też żadne przepisy prawa nie upoważniały organu stanowiącego gminy Strawczyn do określenia w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego zasad refundacji ze środków GFOŚ i GW.

Akty normatywne będące aktami prawa miejscowego a więc wywołujące - jak ma to miejsce w przypadku przedmiotowej uchwały - skutki wobec osób wydawane mogą być wyłącznie na podstawie delegacji ustawowej. Wynika to z art. 94 Konstytucji RP oraz z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które pozwalają - ale tylko na podstawie ustawowych upoważnień - na stanowienie aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania organu, który prawo to ustanowił. Stanowienie aktów prawa miejscowego wymaga zatem wskazanego *expressis verbis* w ustawie upoważnienia. Brak w ustawach upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego w wyznaczonym zakresie spraw oznacza więc, że sprawy te nie podlegają regulacji w tej imperatywnej formie prawnej.

Z przywołanych w badanej uchwale przepisów ustaw: o samorządzie gminnym i Prawo ochrony środowiska nie można zdaniem Kolegium RIO w Kielcach wywieść umocowania organu stanowiącego do normowania spraw, o których mowa w badanej uchwale to jest określania zasad refundacji ze środków GFOŚ i GW kosztów zakupu urządzeń grzewczych wytwarzających ciepło z energii słonecznej. Artykuł 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazuje na wyłączną właściwość organu stanowiącego w zakresie stanowienia również w innych - niż określone w 18 ust. 2 pkt. 1-14 w/w ustawy - sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast art. 406 pkt 9 stanowi o możliwości przeznaczenia środków GFOŚ i GW na wspieranie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomoc przy wprowadzaniu bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii zaś art. 408 ustawy - Prawo ochrony środowiska pozwala na finansowanie działalności, o której mowa w art. 406 i 407 w/w ustawy przez przyznawanie dotacji i również nie wynika z jego treści upoważnienie dla organu stanowiącego w zakresie normowania spraw o których mowa w badanej uchwale.

Wobec powyższego Kolegium RIO w Kielcach postanowiło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od postanowień niniejszej uchwały Radzie Gminy w Strawczynie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej Kielcach w terminie 30 dni od daty doręczenia.



Przewodniczący Kolegium
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Henryk Rzepa