

Uchwała nr 29/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 15 marca 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr RG-LXIX/815/24 Rady Gminy Nowiny z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, sposobu rozliczania dotacji celowej na wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska, polegających na zakupie i montażu zbiorników naziemnych do zbierania wód opadowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) po zbadaniu w dniu 15 marca 2024 r. uchwały nr RG-LXIX/815/24 Rady Gminy Nowiny z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, sposobu rozliczania dotacji celowej na wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska, polegających na zakupie i montażu zbiorników naziemnych do zbierania wód opadowych

stwierdza nieważność ww. uchwały w części, tj.:

- § 4 w zakresie wyrazu „brutto”,
- § 14 ust. 2,
- części V pkt 2 wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego załącznik do ww. uchwały o treści: „Oświadczam, że nie zalegam z płatnościami w podatku od nieruchomości i rolnym.”

z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54).

Uzasadnienie

Uchwała nr RG-LXIX/815/24 Rady Gminy Nowiny z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, sposobu rozliczania dotacji celowej na wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska, polegających na zakupie i montażu zbiorników naziemnych do zbierania wód opadowych wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 28 lutego 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 15 marca 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Nowiny.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Przedmiotową uchwałą nr RG-LXIX/815/24 Rada Gminy Nowiny określiła zasady udzielania, tryb postępowania, kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, sposób rozliczania dotacji celowej na wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska, polegających na zakupie i montażu zbiorników naziemnych do zbierania wód opadowych.

W §14 ust. 2 ww. uchwały postanowiono, że:

„2. Umowa o udzielenie dotacji zawiera:

- 1) oznaczenie stron umowy,
- 2) zakres i przedmiot zadania,
- 3) miejsce realizacji zadania,
- 4) termin wykonania zadania,
- 5) wysokość udzielonej dotacji,
- 6) termin złożenia wniosku o płatność dotacji, który nie może być dłuższy niż do dnia 30 listopada roku budżetowego,
- 7) wskazanie rachunku bankowego beneficjenta na który zostanie przekazana dotacja,
- 8) wskazanie okresu trwałości zadania i obowiązki beneficjenta w tym zakresie,
- 9) warunki zwrotu dotacji.”

Zdaniem Kolegium RIO w Kielcach Rada Gminy Nowiny określając w ww. uchwale elementy umowy o dotację wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielenia dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowanie oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Jednakże wyżej wskazany przepis nie stanowi materialnoprawnej podstawy określenia elementów umowy o udzielenie dotacji.

Obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ze względu na brak wymienienia kwestii związanych z zawarciem umowy w art. 403 ust. 5 ww. ustawy oraz ich uregulowanie w ustępie następującym po nim należy stwierdzić, że organowi stanowiącemu nie została przyznana

kompetencja do ustanowienia elementów umowy na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Dodatkowo wskazać należy, iż do umów o dotacje celowe, o których mowa w uchwale nr RG-LXIX/815/24 ma zastosowanie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając 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, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Skoro art. 250 ustawy o finansach publicznych reguluje kwestie związane z umową dotacyjną to organ stanowiący j.s.t. nie posiada kompetencji w zakresie określania elementów tej umowy w akcie prawa miejscowego ani tym bardziej do modyfikowania uregulowań wynikających z ww. ustawy. Oceniając zgodność z prawem treści §14 ust.2 przedmiotowej uchwały Kolegium RIO w Kielcach stwierdziło naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 4 uchwały Rada Gminy Nowiny postanowiła, iż dotacji udziela się w wysokości 50 % kosztów kwalifikowalnych, jednakże nie więcej niż 500,00 zł brutto.

Zdaniem Kolegium Izby ustawa Prawo ochrony środowiska nie używa zwrotu „dotacji brutto” bądź „dotacji netto”, dlatego też kwestia wysokości dotacji w kwocie brutto nie powinna być uregulowana w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia z art. 403 ust. 5 ww. ustawy.

W załączniku do uchwały stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji w części V Oświadczenia beneficjenta, punkcie 2 wymienione zostało: "Oświadczam, że nie zalegam z płatnościami w podatku od nieruchomości i rolnym."

Kolegium Izby zauważa, iż powyższy zapis jest zbędny ze względu na to, że przepisy powszechnie obowiązujące nie uzależniają uzyskania dotacji od spełnienia warunku określonego ww. punkcie. Zatem umieszczenie go wykracza poza upoważnienie ustawowe do stanowienia w zakresie zasad udzielania dotacji określone w art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska. W tym miejscu Kolegium zwraca uwagę, że tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Nowiny podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu, nie może żądać oświadczenia niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja tj. niezalegania z płatnościami w podatku od nieruchomości i rolnym. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co

wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. NSA w wyroku z dnia 8 maja 2013 r. II GSK 299/12 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.”

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenia prawa mają charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/Ol 243/16, LEX nr 2082717) "takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)". Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części. W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka