

Uchwała nr 49/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 26 kwietnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 740/XCIII/24 Rady Miejskiej w Chęcinach z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Chęciny na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z zakupem paneli fotowoltaicznych, celem wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Gminie Chęciny na 2024 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

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

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 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr 740/XCIII/24 Rady Miejskiej w Chęcinach z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Chęciny na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z zakupem paneli fotowoltaicznych, celem wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Gminie Chęciny na 2024 rok

z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 roku poz. 54) oraz art. 126 i 127 w związku z art. 250 – 253 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 roku poz. 1270 ze zm).

Uzasadnienie

Uchwała nr 740/XCIII/24 Rady Miejskiej w Chęcinach z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Chęciny na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z zakupem paneli fotowoltaicznych, celem wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Gminie Chęciny na 2024 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 5 kwietnia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 26 kwietnia 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. Żaden z przedstawicieli Gminy i Miasta Chęciny nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium w wyznaczonym terminie badania przedmiotowej uchwały.

Analiza uchwały nr 740/XCIII/24 przeprowadzona w kontekście treści norm zawartych w art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej u.p.o.ś.) w ocenie Kolegium RIO w Kielcach

proceedzi do wniosku, że regulacje przyjęte tą uchwałą nie tylko nie odpowiadają zakresowi kompetencji prawodawczej organu stanowiącego ale również istocie dotacji celowej i szczególnym zasadom udzielania i rozliczania takiej dotacji wynikającym z przepisów ustawy o finansach publicznych wskazanych w sentencji niniejszej uchwały.

Na podstawie art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Rada Miejska w Chęcinach uprawniona była do określenia zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Realizując swoją kompetencję prawodawczą na podstawie art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Rada Miejska w Chęcinach zobowiązana była ściśle zrealizować zakres upoważnienia przepisem tym wyznaczony.

W ocenie Kolegium poza tym zakresem znajduje się § 2 ust. 1 w.w uchwały o treści "Celem uzyskania dotacji jest zwiększenie produkcji energii z odnawialnych źródeł energii" jak również § 2 ust. 2 zdanie drugie i trzecie badanej uchwały o treści:

„Osoby ubiegające się o dotację muszą być jednocześnie zameldowane na terenie gminy Chęciny. Nadwyżka energii może być przekazywana do publicznej sieci elektroenergetycznej lub magazynowana”.

Odnosząc się do w.w. postanowień Kolegium RIO w Kielcach stwierdza, że uchwała podejmowana na podstawie art. 403 ust. 5 u.p.o.ś ma charakter proceduralny. Zadaniem organu stanowiącego jest wyłącznie określenie tego na jakich zasadach dotacja ma być udzielana (a więc jakim podmiotom, na jakie inwestycje i w jakiej wysokości) jak również określenie trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu rozliczania dotacji.

Art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. nie upoważnia organu stanowiącego do modyfikowania przepisów dotyczących celu uzyskania dotacji, zawężania kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji ani też stanowienia w sprawie przekazywania nadwyżki energii.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 u.p.o.ś. : „Wydatkowanie środków z budżetu gminy w formie dotacji celowej może być przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

a) osób fizycznych, b) wspólnot mieszkaniowych, c) osób prawnych, d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Wylimitowanie z grona osób mogących ubiegać się o dotację osób niezameldowanych na terenie gminy Chęciny nie znajduje podstaw w art. 403 ust. 4 i 5 u.p.o.ś. Żaden z tych przepisów u.p.o.ś. nie upoważnia też organu stanowiącego do decydowania o tym gdzie może być przekazywana nadwyżka energii ani też do stanowienia iż celem uzyskania dotacji jest zwiększenie produkcji energii z odnawialnych źródeł energii.

Ponadto istotną wadą uchwały nr 740/XCIII/24 jest to, że uchwała ta ustanawia procedurę finansowania w formie dotacji rażąco sprzeczną z istotą dotacji celowej i szczególnymi zasadami udzielania i rozliczania takiej dotacji wynikającymi z przepisów ustawy o finansach publicznych (dalej u.f.p.), które wskazane zostały w sentencji niniejszej uchwały.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach Rada Miejska w Chęcinach - zważywszy na zawarte w art. 403 ust. 4 u.p.o.ś. odesłanie do przepisów ustawy o finansach publicznych w kontekście rozumienia

pojęcia dotacji celowej – zobowiązana była przy określaniu trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania do uwzględnienia w pełni szczególnych zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych wynikających z u.f.p.

Przepisy art. 403 ust. 4-6 u.p.o.ś. nie zawierają bowiem żadnych odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 i art. 127 u.f.p., które to przepisy są z kolei ściśle powiązane z art. 250 - 253 ufp.

Niewątpliwie dotacja o jakiej mowa w badanej uchwale jest dotacją celową, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 126 u.f.p. „Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych”.

Analiza treści uchwały Nr 740/XCIII/24 wskazuje na to, że każdy przypadek finansowania w formie dotacji realizowany na podstawie tej uchwały przybierać ma w gruncie rzeczy formę refundacji wydatku już poniesionego, w tym nawet wydatku poniesionego przed podjęciem badanej uchwały i zawarciem umowy dotacyjnej.

Zgodnie bowiem z § 4 ust. 1 w.w uchwały:

„Dotacja udzielana jest na podstawie wniosku złożonego do Burmistrza Gminy i Miasta Chęciny przez właściciela, którego wzór stanowi Załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Wniosek można złożyć przed rozpoczęciem inwestycji lub po jej realizacji. Dopuszcza się możliwość udzielenia dotacji dla inwestycji już zrealizowanych, jednak dowody zakupu urządzeń, materiałów i usług – tj. kopia faktur lub rachunków, potwierdzających poniesienie kosztów zakupu nowego urządzenia muszą być wystawione z datą nie wcześniejszą niż 01.01.2024 r.”

Możliwość zrefundowania wydatku dokonanego przed zawarciem umowy potwierdza także § 10 ust. 2 o treści:

„ Dotacja dotyczy urządzeń zakupionych po dniu wejścia w życie uchwały i złożenia wniosku przez Wnioskodawcę oraz inwestycji już zrealizowanych, jednak dowody zakupu urządzeń, materiałów i usług –tj. kopia faktur lub rachunków, potwierdzających poniesienie kosztów zakupu nowego urządzenia muszą być wystawione z datą nie wcześniejszą niż 01.01.2024 r.”

Poza tym zgodnie z § 5 ust. 2 w.w uchwały:

„W przypadku pozytywnej oceny wniosku Wnioskodawca otrzyma pisemną informację o przyznaniu dotacji, pod warunkiem jej prawidłowego rozliczenia, o którym mowa w § 8 ust 2 i 3. Pozytywna ocena wniosku jest podstawą do zawarcia umowy o udzielenie dotacji.”

Z kolei w § 9 ust. 2 wskazano, że „ Pozytywne rozpatrzenie wniosku i przyznanie dotacji stanowi podstawę do późniejszego jej rozliczenia”.

Z treści wyżej wskazanych postanowień objętych trybem postępowania w sprawie udzielenia dotacji wynika, że postanowienia te są wzajemnie sprzeczne. Z § 5 ust. 2 wynika też to, że prawidłowe rozliczenie dotacji miałyby poprzedzać informację o przyznaniu dotacji co też prowadzi do wniosku, że to nie umowa dotacyjna jest podstawą przyznania dotacji.

Wątpliwości budzą też inne postanowienia dotyczące sposobu rozliczenia dotacji.

W § 8 ust. 4 i 5 wskazano, że:

„4. Wniosek o rozliczenie dotacji należy złożyć najpóźniej do dnia 10 października 2024 r.

5. W przypadku gdy wnioskodawca nie wywiąże się ze wskazanego w ust.4 terminu, umowa zostanie zawarta z kolejną osobą wpisaną na listę, przy czym wniosek o rozliczenie dotacji należy złożyć najpóźniej do dnia 25 października 2024 r.”

W świetle powyższych regulacji nie wiadomo czy wnioskodawca, który złożył wniosek o rozliczenie z opóźnieniem może liczyć na pozytywną ocenę wniosku i wypłacenie dotacji stosownie do treści § 10 ust. 1 w.w. uchwały zgodnie którą „ Dotacja zostanie przekazana po zrealizowaniu inwestycji, zgodnie z warunkami umowy, o której mowa w § 5 ust. 2 „,

Skoro w przypadku uregulowanym w § 8 ust. 5 umowa zostanie zawarta z kolejną osobą wpisaną na listę to istnieje wątpliwość czy wnioskodawca będący w zwłoce ze złożeniem wniosku o rozliczenie mimo zrealizowania inwestycji dotację otrzyma.

Odnosząc się do wyżej przywołanych regulacji badanej uchwały na wstępie należy wskazać, że każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać zasadzie legalizmu (praworządności) i w przypadku prawa stanowionego przez te organy dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Również Rada Miejska w Chęcinach zobowiązana była więc do ścisłego zrealizowania wytycznych zawartych w normie kompetencyjnej objętej art. 403 ust. 5 u.p.o.ś., jak też uwzględnić powinna charakter prawny wydatku dokonywanego z budżetu gminy w formie dotacji (w tym dotacji celowej) wynikający z art. 126 w.w. ustawy o finansach publicznych, który determinuje istotę tego wydatku w tym również czas jego realizacji.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji, o której mowa w badanej uchwale są bowiem nie tylko przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska ale również przepisy ustawy o finansach publicznych.

Poza tym przedmiotowa uchwała – jako adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz mająca charakter generalny i abstrakcyjny - jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zatem zredagowana w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny.

Zważywszy na wzajemnie sprzeczne i nieprecyzyjne w.w. postanowienia uchwały nr 740/XCIII/24 należy podkreślić, że organ stanowiący uchwalając przepisy prawa miejscowego każdorazowo powinien to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 roku poz. 283). Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy” . Zasada ta na podstawie § 143 w.w. rozporządzenia ma zastosowanie również do projektów aktów prawa miejscowego.

Także w orzecznictwie sądowym i administracyjnym utrwalony jest ten pogląd, iż uchwały podejmowane przez organy stanowiące gmin muszą zawierać sformułowania jasne i wyczerpujące oraz uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/LU 485/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05).

Rada Miejska w Chęcinach stanowiąc o treści w.w. przepisów uchwały w ocenie Kolegium RIO w Kielcach nie uwzględniła charakteru prawnego wydatku dokonywanego z budżetu gminy w formie dotacji (w tym dotacji celowej) wynikającego z art. 126 w.w. ustawy o finansach publicznych.

Wydatek w formie dotacji może być poniesiony jedynie na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Uchwała organu stanowiącego nie może zatem umożliwiać dotowania wydatków które w momencie ich realizacji nie stanowiły zadań publicznych. Dopiero na podstawie uchwały organu stanowiącego i po zawarciu umowy dotacyjnej ponoszone wydatki uzyskują status wydatków na zadania publiczne.

Do kwestii finansowania z dotacji wydatków poniesionych przed zawarciem umowy dotacyjnej odnosi się utrwalone orzecznictwo - zarówno sądowe (np. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2020 r. I GSK 1974/19, wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. II GSK 954/15, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2024 r. I SA/Kr 1054/23) jak i administracyjne (liczne uchwały regionalnych izb obrachunkowych zamieszczone w zasobach lex).

Z wyroków sądów administracyjnych i rozstrzygnięć organów nadzoru wynika jednoznacznie, iż brak jest możliwości dotowania inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Kolegium RIO w Kielcach w pełni pogląd ten podziela.

A zatem wadą uchwały nr 740/XCIII/24 o charakterze istotnego naruszenia prawa jest to, że umożliwia ona sfinansowanie wydatków wykonanych począwszy od dnia 01.01.2024 roku a więc przed datą podjęcia badanej uchwały i datą zawarcia umowy dotacyjnej.

Kolejną wadą w.w. uchwały o tym samym charakterze jest w ocenie Kolegium RIO w Kielcach to, że to nie umowa dotacyjna stanowi podstawę udzielenia (przyznania) dotacji a ponadto nieprecyzyjne są warunki udzielenia i wypłacenia dotacji.

Wprawdzie jak wskazano w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 24 listopada 2016 r. II GSK 954/15 „w praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji.”

Procedura finansowania zaistniała wskutek podjęcia uchwały Nr 740/XCIII/24 powoduje, że mimo zawarcia umowy dotacyjnej i zrealizowania inwestycji skutek finansowy w postaci wypłaty dotacji nie jest pewny. Tym samym procedura ta jest sprzeczna z zasadami udzielania, rozliczania i zwrotu dotacji określonymi w art. 250- 253 ustawy o finansach publicznych.

Z zasad tych wynika nie tylko określona kolejność czynności związanych z udzieleniem, rozliczeniem i zwrotem dotacji celowej (której badana uchwała nie uwzględnia) ale przede wszystkim to, że zawarcie umowy dotacyjnej gwarantować powinno beneficjentowi dotacji otrzymanie wskazanej w umowie kwoty dotacji.

Odrębną natomiast sprawą i czynnością nie mającą wpływu na wypłatę dotacji jest rozliczenie dotacji i ewentualny zwrot kwoty niewykorzystanej.

Podstawową w przypadku dotacji celowych zasadą jest to, że organ wykonawczy zawierając z beneficjentem dotacji umowę (której ramową treść określa art. 250 ustawy o finansach publicznych) uwzględnia określone przez organ stanowiący zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej określone w uchwale podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

Nie tylko treść w.w uchwały ale też załącznika Nr 1 do tej uchwały w zakresie zamieszczonych w tym załączniku oświadczeń wykracza poza materialny obszar stanowienia prawa miejscowego określony normą kompetencyjną zawartą w art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Chodzi o następujące oświadczenia zamieszczone w pkt 8, 9 i 10 o treści:

8. Oświadczam, że wywiązuję się z ciężących na mnie zobowiązań publicznoprawnych i cywilnoprawnych na rzecz Gminy Chęciny i nie mam w stosunku do niej żadnych zaległości.

9. Oświadczam, że jestem świadomy konieczności realizacji przedsięwzięcia zgodnie z przepisami prawa budowlanego, w szczególności uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia robót nie wymagających pozwolenia na budowę, lub uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub ewidencji (jeśli dotyczy).

10. Oświadczam, że jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny.

Reasumując: zważywszy na stwierdzone w toku postępowania nadzorczego wady prawne uchwały Nr 740/XCIII/24 konieczne jest w ocenie Kolegium RIO w Kielcach wyeliminowanie tej uchwały z obrotu prawnego - w związku z czym postanowiono 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