

Uchwała nr 84/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 29 sierpnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr IV/29/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji do trwałej zmiany systemu ogrzewania na jeden z systemów nisko lub zeroemisyjnych na terenie Gminy Słupia Konecka.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, 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 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr IV/29/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji do trwałej zmiany systemu ogrzewania na jeden z systemów nisko lub zeroemisyjnych na terenie Gminy Słupia Konecka

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

Uzasadnienie

Uchwała nr IV/29/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji do trwałej zmiany systemu ogrzewania na jeden z systemów nisko lub zeroemisyjnych na terenie Gminy Słupia Konecka wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 1 sierpnia 2024 r. za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 29 sierpnia 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 Słupia Konecka.

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

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

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały nr IV/29/2024 Rada Gminy Słupia Konecka wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym i art. 403 ust. 4 i 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej u.p.o.ś.).

Na podstawie ww. art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. odpowiednio rada gminy albo rada powiatu określa w drodze uchwały zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W kontekście powyższego przepisu Kolegium Izby stwierdza, że regulacje przyjęte przedmiotową uchwałą nr IV/29/2024 nie odpowiadają zakresowi kompetencji organu stanowiącego oraz istocie dotacji celowej i szczególnym zasadom udzielania takiej dotacji wynikającym z przepisów ustawy o finansach publicznych wskazanych w sentencji niniejszej uchwały.

Analiza treści badanej uchwały wraz z Regulaminem stanowiącym załącznik nr 1 do tej uchwały (zw. dalej Regulaminem) oraz załącznikami nr 1 i nr 2 do Regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Słupia nie określiła w sposób jednoznaczny na jaki cel dotacja może zostać udzielona.

Z § 1 przedmiotowej uchwały wynika, że z dotacji dofinansowane zostaną koszty „zadania związanego z trwałą zmianą systemu ogrzewania na jeden z systemów nisko lub zero emisyjnych...”.

W zapisie § 2 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że cyt.:

„3. Wymiana starego źródła ciepła, o której mowa w ust. 1 zwana dalej zadaniem obejmuje trwałą likwidację w budynkach mieszkalnych i lokalach mieszkalnych lub pomieszczeniach pomocniczych i przynależnych do tych lokali mieszkalnych albo w innych nieruchomościach o charakterze mieszkaniowym starego źródła ciepła opartego na paliwie stałym-węgłu i jego zamianę na:

1) ogrzewanie wykorzystujące odnawialne źródła energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2023.1436 t.j. z dnia 2023.07.27) – zwanej dalej: „ustawą o odnawialnych źródłach energii”;

Zgodnie z treścią ww. przepisu, odnawialne źródło energii to odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otoczenia, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, biopłynów oraz z wodoru odnawialnego.

Zaś w pkt 4 Regulaminu (w części poprzedzającej § 2 – Regulamin nie zawiera § 1) określono, że „Nowy system ogrzewania” to podłączenie do ogrzewania wykorzystujące odnawialne źródła energii (pompa ciepła) o podwyższonym standardzie efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

Również w § 7 ust. 1 pkt 2 Regulaminu zawarto zapis o „pompie ciepła o podwyższonej efektywności energetycznej”, a we Wniosku o wypłatę dotacji na wymianę starego źródła ciepła stanowiącym załącznik nr 2 do Regulaminu „pompie ciepła o podwyższonej klasie efektywności energetycznej”.

W ocenie Kolegium wyżej cytowane postanowienia badanej uchwały Rady Gminy Słupia Konecka powodują, że nie jest wiadomym, czy dotacja może zostać udzielona w przypadku wszystkich źródeł energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, czy tylko w przypadku pompy ciepła.

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że w różnych jednostkach redakcyjnych tej uchwały uregulowano ten sam zakres spraw, tj. w § 2 ust. 6 pkt 1-4 oraz § 7 ust. 1 pkt 1-2 Regulaminu. Bowiem w § 2 ust. 6 pkt 1-4 zawarto zapis o treści:

„6. Jako koszty kwalifikowane punktu widzenia udzielania dotacji uznaje się:

- 1) koszt wykonania demontażu kotłowni, palenisk opalanych paliwem stałym o niskiej sprawności energetycznej,
- 2) koszt zakupu i montażu nowego źródła ciepła – jako obowiązkowy zakres pracy warunkujący otrzymanie dotacji,
- 3) koszt zakupu i montażu armatury niezbędnej do podłączenia nowego źródła ciepła (np. czopuch, pompy, zawory itp.)
- 4) wewnętrzną instalację c.o. i c.w.u.”

Natomiast w § 7 określono:

„1. Zakres rzeczowy zadania wynikający ze współfinansowania obejmował będzie wykonanie:

- 5) demontażu kotłowni, palenisk opalanych paliwem stałym o niskiej sprawności energetycznej,
- 6) zakupu i montażu pompy ciepła o podwyższonej efektywności energetycznej na potrzeby ogrzewania budynku mieszkalnego wraz z wewnętrzną instalacją c.o. i c.w.u.”

W ocenie Kolegium Izby zapisy obu jednostek są częściowo rozbieżne. W § 2 ust. 6 pkt 4 nie wskazano bowiem, o jakie koszty związane z instalacją c.o. i c.w.u. chodzi. W § 7 ust 1 pkt 2 posłużono się nazewnictwem „pompa ciepła”, natomiast w § 2 ust. 6 pkt 2 – „nowe źródło energii”. Ponadto zakres rzeczowy określony § 7 ust 1 nie przewiduje kosztów zakupu i montażu armatury (patrz § 2 ust. 6 pkt 3).

Przedmiotowa uchwała – jako adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów mająca charakter generalny i abstrakcyjny – jest aktem prawa miejscowego rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym. Zatem regulacje w niej zawarte stanowiące prawo miejscowe powinny w sposób pełny i kompleksowy odpowiadać uprawnieniom organu stanowiącego uzyskanym na podstawie delegacji zamieszczonej w art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

Podstawowym elementem uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu powinno być ustalenie zasad udzielenia dotacji poprzez precyzyjne określenie inwestycji objętej dofinansowaniem w formie dotacji wraz z jednoznacznie wskazanym zakresem rzeczowym kosztów.

Rady Gminy Słupia Konecka przedmiotową uchwałą nr IV/29/2024 nie spełniła ww. wymogu czym naruszyła przepis art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

Ponadto istotną wadą uchwały nr IV/29/2024 jest to, że uchwała ta ustanawia procedurę finansowania w formie dotacji rażąco sprzeczną z istotą dotacji celowej wynikającą z przepisów ustawy o finansach publicznych (dalej u.f.p.), które wskazane zostały w sentencji niniejszej uchwały.

Z art. 403 ust. 4 u.p.o.ś. wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu.

Dotacje, zgodnie z brzmieniem art. 126 u.f.p., są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia 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. W myśl art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji inwestycji.

Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadania publicznego, a więc zadania, które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a odstępstwa musiałyby wynikać z przepisów ustawy.

Przepisy art. 403 ust. 4-6 u.p.o.ś. nie zawierają 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 u.f.p.

Analiza treści badanej uchwały wskazuje, że finansowanie w formie dotacji realizowane na podstawie tej uchwały nastąpi w formie refundacji wydatku poniesionego przed zawarciem umowy dotacyjnej.

Zgodnie bowiem z zapisem § 2 ust. 9 pkt 4 Regulaminu:

„4) dotacja przyznana będzie po wykonaniu prac objętych wnioskiem.”

Możliwość zrefundowania wydatku potwierdza także § 2 ust. 11 w pkt 1-4, w których zawarte zostały warunki przyznania dotacji:

„11. Warunki przyznania dotacji:

1) przy obliczaniu wysokości dotacji uwzględnione będą koszty kwalifikowane poniesione przez Dotowanego, określone na podstawie przedłożonych faktur VAT, wystawionych na dotowanego.”

2) w przypadku braku wyraźnie określonego zakresu kosztu kwalifikowanego na fakturze VAT, należy dodatkowo dołączyć odrębne zestawienie z wyszczególnieniem kosztów kwalifikowanych wchodzących w skład kwoty ujętej na fakturze VAT bądź rachunku, potwierdzone przez wystawcę ww. dokumentów w Regulaminie oraz zapewni realizację wymiany źródła ciepła zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

3) dotacja udzielana jest jednorazowo na podstawie umowy i stanowi refundację części kosztów poniesionych, w związku z realizacją tego przedsięwzięcia,

4) Wnioskodawca we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność dokonuje wyboru Wykonawcy oraz doboru nowego źródła ciepła (zgodnie z wytycznymi).”

Wyżej cytowane zapisy badanej uchwały świadczą o konieczności poniesienia kosztów, co jest warunkiem przyznania dotacji a więc podpisania umowy dotacji.

Jednakże w § 4 ust. 4 Regulaminu zawarto zapis, cyt.: „Dotacją nie mogą być objęte prace wykonane przed datą obowiązywania umowy o przyznaniu dotacji przez Gminę Słupia Konecka.”

Z kolei w § 3 ust. 3 Regulaminu wskazano, że:

„Zadania muszą być zakończone i rozliczone w trakcie trwania umowy, w danym roku kalendarzowym. W zakres zadania mogą wchodzić tylko te działania, które będą realizowane w roku kalendarzowym, w którym zostanie zawarta umowa o dotację.”

W ocenie Kolegium Izby treść wskazanych wyżej postanowień dotyczących trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji jest wewnętrznie sprzeczna.

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. Do kwestii finansowania z dotacji wydatków poniesionych przed zawarciem umowy dotacyjnej odnosi się np. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. II GSK 954/15.

Ponadto Kolegium zauważa, że cytowane postanowienie Rady Gminy Słupia Konecka w zapisie § 2 ust. 11 pkt 2 Regulaminu jest nieczytelne i niezrozumiałe w zakresie zapewnienia realizacji wymiany źródła ciepła zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, natomiast w § 2 ust. 11 pkt 1 uregulowano ten sam zakres spraw, co w § 4 ust. 3 Regulaminu o treści:

„3. Przy obliczaniu wysokości dotacji uwzględnione będą koszty kwalifikowane poniesione przez Dotowanego, określone na podstawie przedłożonych faktur VAT wystawionych na Dotowanego.”

Kolegium zwraca uwagę na zapisy zawarte w § 2 ust. 2 Regulaminu, cyt.:

„2. Celem planu, którego dotyczy niniejszy Regulamin jest ograniczenie ilości zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery z budynków, w których do ogrzewania wykorzystuje się paliwo stałe na terenie Gminy Słupia Konecka”

oraz w § 2 ust. 7 pkt 2 Regulaminu, zgodnie z którym:

„7. Jako koszty niekwalifikowane z punktu widzenia udzielenia dotacji uznaje się wszelkie pozostałe koszty konieczne do poniesienia przez Dotowanego w celu prawidłowej realizacji zadania, m. in.: (...)

2) zadania, których realizacja nie gwarantuje trwałego efektu ekologicznego,”

W ocenie Izby ww. zapisach badanej uchwały Rada Gminy Słupia Konecka wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikający z art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

W związku z wyżej przywołanymi regulacjami zawartymi w badanej uchwale 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).

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.”

Poza tym badana uchwała nr IV/29/2024, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. 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 ww. rozporządzenia ma zastosowanie również do projektów aktów prawa miejscowego.

Także w orzecznictwie sądowym i administracyjnym utrwalony jest pogląd, iż uchwały podejmowane przez organy stanowiące gmin muszą zawiera sformułowania jasne i wyczerpujące oraz uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 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).

W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Kolegium Izby wskazuje również na nieprawidłowość polegającą na braku ciągłości numeracji jednostek redakcyjnych w przedmiotowej uchwale, bowiem w treści normatywnej uchwały po § 3 zawarto § 5, natomiast w Regulaminie przed § 2 brak jest § 1.

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