

Uchwała nr 86/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 29 sierpnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/45/2024 Rady Gminy Masłów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Masłów na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Masłów

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka - Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, 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 V/45/2024 Rady Gminy Masłów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Masłów na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Masłów 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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)

Uzasadnienie

Uchwała nr V/45/2024 Rady Gminy Masłów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Masłów na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Masłów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 5 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 uczestniczyli przedstawiciele Gminy Masłów.

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 V/45/2024 Rada Gminy Masłów wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22 oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej również u.p.o.ś.) oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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 na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia w dniu 25 lipca 2024 r. Rada Gminy Masłów podjęła ww. uchwałę Nr V/45/2024.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy powołała także art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ustanawiający ogólne upoważnienie do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

Kolegium Izby wskazuje, że delegacja ustawowa do podjęcia nadzorowanego aktu prawa miejscowego nie jest zawarta w art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, lecz wynika bezpośrednio z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Stanowi on, że 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 określa rada gminy w drodze uchwały. Kolegium Izby uznaje, że powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ stanowiący nie jest uchybieniem tej rangi, które winno prowadzić do stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem. W stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały istniała bowiem podstawa prawna do wydania takiej uchwały przez organ, który ją wydał (por. wyrok 7 Sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999/4/109).

Podkreślenia wymaga jednak, że art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, odmiennie niż art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie zawiera upoważnienia do regulowania w akcie prawa miejscowego sposobu kontroli wykonywania zadania. W przypadku dotacji z zakresu ochrony środowiska udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego tego typu postanowienia mogą znaleźć się w umowie o udzielenie dotacji, nie zaś w uchwale w sprawie zasad, trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowych. Zatem brak jest podstaw prawnych do ujęcia uregulowań zawartych w § 6 ust. 1 i § 5 ust. 10 badanej uchwały zgodnie z którymi "Gmina dokona kontroli wykonanej instalacji przed wypłatą dotacji" oraz "Gmina ma prawo do prowadzenia kontroli w miejscu montażu źródła ciepła w ciągu 5 lat od dnia wypłaty dotacji".

Ponadto analiza uchwały wykazała, że:

- 1) w § 1 ust. 2 Rada postanowiła: „2. Dotacja celowa zostanie udzielona pod warunkiem otrzymania przez Gminę Masłów dofinansowania z budżetu Województwa Świętokrzyskiego na dofinansowanie zadań własnych w zakresie ochrony powietrza.”
- 2) w § 4 ust. 1 Rada postanowiła: „1. Dofinansowanie przedsięwzięć następuje z budżetu gminy – z wpływów związanych z gromadzeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska, pożyczek, dochodów własnych.”
- 3) w § 5 ust. 2 i 4 Rada postanowiła „2. Ogłoszenie o terminie, miejscu składania i zasadach naboru wniosków o udzielenie dotacji zostanie podane do publicznej wiadomości mieszkańcom Gminy Masłów.”, „4. Wnioski o udzielenie dotacji będą opiniowane przez komisję powołaną Zarządzeniem Wójta Gminy Masłów według kolejności ich wpływu.”

Mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, zasad naborów wniosków należy do kompetencji organu stanowiącego. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji. Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja

2022 r. (sygn. akt. I GSK 169/21) przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji, to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (poz. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN).

Kolegium Izby wskazuje także, że tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji. Uchwała ustalająca m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać termin składania wniosków.

Rada nie określiła terminów dla dotującego na przeprowadzenie kolejnych etapów postępowania dotacyjnego. Z uchwały nie wynika bowiem, w jakim terminie ma być złożony wniosek, w jakim terminie będzie zawarta umowa o udzielenie dotacji oraz w jakim terminie zostanie przekazana dotacja. Rada Gminy scedowała podjęcie rozstrzygnięć w tej materii na organ wykonawczy.

Tym samym postanowieniem § 5 ust. 2 i 4 badanej uchwały Rada scedowała na Wójta swoją kompetencję, co pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zgodnie z którym 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.

Postanowienia zawarte w § 1 ust. 2 są sprzeczne z zapisami § 4 ust. 1, a ponadto Rada określając w drodze uchwały zasady udzielania dotacji celowej nie może ich uzależnić od warunku otrzymania dofinansowania z budżetu Województwa Świętokrzyskiego.

Również w ocenie Kolegium Izby postanowienia:

1) § 2 ust. 2 „Dotacją nie będą objęte przedsięwzięcia, które zostały wykonane przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały.”

2) § 5 ust. 6 „Koszty kwalifikowane mogą być ponoszone dopiero po zawarciu umowy z Gminą.”

3) § 5 ust. 8 lit. a) „wniosku o refundację wydatków wymiany źródeł ciepła”

są ze sobą sprzeczne. Zapisy § 2 ust. 2 wskazują, że Rada Gminy dopuszcza przekazanie dotacji na refundację wydatków poniesionych po wejściu w życie uchwały (uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego 30 lipca 2024 r. i weszła w życie dnia 14 sierpnia 2024 r.), a przed przyznaniem tej dotacji (podpisaniem umowy dotacyjnej). Natomiast postanowienia § 5 ust. 8 lit. a) pozwalają na wnioskowanie o refundację wydatków.

Ograniczenie możliwości uzyskania dofinansowania wydatków poniesionych przed zawarciem umowy określono w § 5 ust. 6 „Koszty kwalifikowane mogą być ponoszone dopiero po zawarciu umowy z Gminą.”.

Zgodnie z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacja to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z definicji dotacji wynika, że dotowane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku dotacji celowych dokonuje się dopiero w chwili podpisania umowy o dotację. Ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi (przekazanymi w ramach dotacji celowej) inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) wskazał, że „ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy”. Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po złożeniu wniosku i zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone.

Wobec powyższego zamieszczone w § 2 ust. 2 i § 5 ust. 8 lit. a) badanej uchwały postanowienia wykraczają poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony

środowiska w związku z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych i stanowią istotne naruszenie prawa.

Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemanie kompetencji.

Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyrowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Kolegium Izby podnosi też, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc jej postanowienia winny być formułowane przez Radę w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, CBOSA). Jak podkreślił WSA w Opolu, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenie prawa ma 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 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16.06.2016 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 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.

Zdaniem Kolegium Izby, stwierdzonego naruszenia prawa nie można wyeliminować inaczej, jak poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Kolegium Izby 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