

Uchwała nr 89/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 5 września 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr IV/26/2024 Rady Gminy Bodzechów z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej w ramach programu „EkoGmina” na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną powietrza w zakresie ograniczenia emisji pochodzącej z sektora komunalno-bytowego, polegającej na trwałej zmianie systemu ogrzewania na jeden z systemów nisko lub zeroemisyjnych w budynkach mieszkalnych niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej położonych na terenie gminy Bodzechów

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, 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 IV/26/2024 Rady Gminy Bodzechów z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej w ramach programu „EkoGmina” na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną powietrza w zakresie ograniczenia emisji pochodzącej z sektora komunalno-bytowego, polegającej na trwałej zmianie systemu ogrzewania na jeden z systemów nisko lub zeroemisyjnych w budynkach mieszkalnych niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gminy Bodzechów z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr IV/26/2024 Rady Gminy Bodzechów z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej w ramach programu „EkoGmina” na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną powietrza w zakresie ograniczenia emisji pochodzącej z sektora komunalno-bytowego, polegającej na trwałej zmianie systemu ogrzewania na

jeden z systemów nisko lub zeroemisyjnych w budynkach mieszkalnych niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gminy Bodzechów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach od Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 7 sierpnia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 5 września 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 Bodzechów.

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

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

Rada Gminy Bodzechów w § 1 ust. 1 badanej uchwały przyjęła regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej w ramach programu „EkoGmina” na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną powietrza w zakresie ograniczenia emisji pochodzącej z sektora komunalno-bytowego, polegającej na trwałej zmianie systemu ogrzewania na jeden z systemów nisko lub zeroemisyjnych w budynkach mieszkalnych niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gminy Bodzechów, zgodnie z załącznikiem.

Analiza załącznika do uchwały wykazała, że Rada Gminy Bodzechów nie określiła wzoru wniosku o przyznanie dotacji, natomiast z treści ust. 3 pkt 9 załącznika, wynika że osoby ubiegające się o dotację mają złożyć wniosek o jej wypłatę, wskazując jednocześnie w ust. 11 termin składania wniosków. Z kolei w ust. 24 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż Wójt Gminy Bodzechów określi wzory: 1) wniosku o przyznanie dotacji, 2) umowy o dotację, 3) wniosku o wypłatę dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 tej ustawy, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Rada Gminy Bodzechów podejmując przedmiotową uchwałę nie dopełniła obowiązku wynikającego z w/w przepisów prawa, bowiem nie określiła jakie dane winien podać ubiegający się o przyznanie dotacji. W ust. 3 Regulaminu Rada wskazała jakie muszą być spełnione

łącznie wymogi aby uzyskać dotację, a następnie w ust. 18 załącznika do uchwały w pkt od 1 do 6, określiła warunki wypłaty dotacji.

Kolegium stwierdza, że wykonanie przez Wójta Gminy Bodzechów zapisu ust. 24 pkt 1 i pkt 3 załącznika badanej uchwały dotyczącego określenia wzoru wniosku o przyznanie dotacji jak również wniosku o wypłatę dotacji prowadziłyby w rezultacie do stanowienia przez organ wykonawczy przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym - prawa miejscowego. Zważywszy na treść wyżej cytowanego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w przedmiotowym przypadku uprawnienie to przysługuje jedynie Radzie Gminy, a nie Wójtowi. Nie powinno budzić wątpliwości, że stanowienie o złożeniu wniosku o przyznanie dotacji jak i o elementach wniosku o udzielenie dofinansowania tj. złożenia wniosku o przyznanie dotacji i wniosku o jej wypłatę jest częścią trybu postępowania o udzielenie dotacji, zatem kompetencje do regulacji w tym zakresie posiada jedynie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska, ustawodawca nie wskazał jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie przywołanego przepisu, jednak jak podnosi się w orzecznictwie i doktrynie przez pojęcie „zasady” (w kontekście udzielania dotacji) należy rozumieć normy określające komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotacje aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadanie, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma złożenia wniosku (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. sygn. akt I GSK 169/2, wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2024 r. sygn. akt I GSK 1262/20).

Ponadto nadmienić należy, że tryb to procedura, sposób przekazania środków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r. 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 dotacje (a zatem formę wniosku), a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz termin przekazania dotacji. A zatem przeniesienie na organ wykonawczy części uprawnień należących do organu stanowiącego, jest wykroczeniem poza przepis delegacyjny.

Kolegium Izby uznało, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przekazania Wójtowi swoich kompetencji do określenia wzoru wniosku o przyznanie dotacji i wniosku o wypłatę dotacji, wynikających z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji zapisy ust. 24 pkt 1 i pkt 3 regulaminu, stanowiącego załącznik do badanej uchwały, naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego Gminy nie posiada kompetencji aby upoważnić organ wykonawczy do określenia wzoru umowy dotyczącej udzielenia dotacji. Poprzez takie uregulowania Rada Gminy Bodzechów w niniejszej

uchwale naruszyła przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, 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.

Oceniając zgodność z prawem treść ust. 24 pkt 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło naruszenie w/w przepisów prawa.

Ponadto Rada w ust. 3 pkt 4 załącznika do badanej uchwały postanowiła, że osoby o których mowa w ust. 2 mogą uzyskać dotację pod warunkiem spełnienia łącznie następujących wymogów, wśród których w pkt 4 zawarto zapis, że „budynek, w którym dokonywana jest zmiana systemu ogrzewania zamieszkują osoby zameldowane na terenie gminy Bodzechów”.

W ocenie Kolegium Rada Gminy dokonała nieuprawnionego wyeliminowania osób niezameldowanych na terenie Gminy Bodzechów z kręgu osób fizycznych uprawnionych do dotacji na podstawie art. 403 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska.

Z kolei w ust. 3 pkt 2 Regulaminu jednym z warunków do spełnienia wymogów aby uzyskać dotację postanowiono, iż „na dzień złożenia wniosku o wypłatę dofinansowania nie posiadają przeterminowanych zobowiązań na rzecz Gminy Bodzechów, w szczególności z tytułu: podatku od nieruchomości, opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłat za dostarczoną wodę i odebrane ścieki”. Jednocześnie w ust. 19 lit b tego załącznika Rada Gminy wskazała, że przekazanie dokumentów niezbędnych do wypłaty dotacji nastąpi po ustaleniu czy beneficjent nie posiada przeterminowanych zobowiązań na rzecz Gminy Bodzechów, w szczególności z tytułu: podatku od nieruchomości, opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłat za dostarczoną wodę i odebrane ścieki.

Kolegium Izby zauważa, iż powyższe zapisy są zbędne ze względu na to, że przepisy powszechnie obowiązujące nie uzależniają uzyskania dotacji od spełnienia warunku określonego ww. punktach. 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 Bodzechów podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu, nie może żądać spełnienia warunku niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja tj. nie posiada przeterminowanych zobowiązań na rzecz Gminy Bodzechów, w szczególności z tytułu: podatku od nieruchomości, opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłat za dostarczoną wodę i odebrane ścieki.

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.”

Kolegium Izby zaznacza, że organ stanowiący podejmując akt prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn.zm.), „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Z zasady tej wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający go do takiego działania. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

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 Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w całości.

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