

Uchwała nr 91/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 5 września 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr IV/31/2024 Rady Miejskiej w Radoszycach z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów zadania związanego z trwałą zmianą systemu ogrzewania na system zeroemisyjny w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie Gminy Radoszyce.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, 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 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr IV/31/2024 Rady Miejskiej w Radoszycach z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów zadania związanego z trwałą zmianą systemu ogrzewania na system zeroemisyjny w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie Gminy Radoszyce

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 w związku z art. 250 - 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 roku poz. 1270 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr IV/31/2024 Rady Miejskiej w Radoszycach z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów zadania związanego z trwałą zmianą systemu ogrzewania na system zeroemisyjny w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie Gminy Radoszyce wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach 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 Radoszyce.

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/31/2024 Rada Miejska w Radoszycach wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 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/31/2024 nie odpowiadają zakresowi kompetencji organu stanowiącego oraz istocie dotacji celowej i szczególnym zasadom udzielania i rozliczania 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 Miejska w Radoszycach 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.

Bowiem w zapisach § 2 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska w Radoszycach postanowiła, cyt.

„§2. 1. Szczegółowa procedura postępowania w sprawie udzielania dotacji i rozliczania dotacji:

- 1) złożenie wniosku do ogłoszonego Zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy naboru wniosków, opartym na zasadach zawartych w niniejszym Regulaminie
- 2) ocena wniosku przez komisję powołaną zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Radoszyce,

- 3) utworzenie listy rankingowej według przyznanej punktacji, zgodnie z kryteriami zawartymi we wniosku o dotacje
- 4) rozstrzygnięcie w sprawie dotacji i zawiadomienie o tym wnioskodawcy,
- 6) zawiadomienie wnioskodawcy o terminie podpisania umowy,
- 7) podpisanie umowy,
- 8) wybór Wykonawcy przez Dotującego zgodnie z ustawą Pzp, realizacja oraz zakończenie rzeczowe zadania
- 9) przekazanie dotacji w formie zapłaty Wykonawcy za wykonanie zadania”

Z zapisów § 1 ust. 9 pkt 4 Regulaminu wynika, że:

- "4) dotacja przyznana będzie po wykonaniu prac objętych wnioskiem w formie zapłaty Wykonawcy za zrealizowanie zadania"

We wniosku o udzielenie dotacji stanowiącym załącznik nr 1 do Regulaminu zobowiązano wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o treści:

- "- wyrażam zgodę na wykonanie zadania przez Wykonawcę, wyłonionego przez Gminę Radoszyce w postępowaniu przetargowym."

Ponadto w załączniku nr 2 do Regulaminu określono wzór „Wniosku o wypłatę dotacji przyznanej na wymianę starego źródła ciepła w formie zapłaty Wykonawcy zadania.”

Zatem z procedury określonej przez Radę Miejską w Radoszycach wynika, że to dotujący, a więc Gmina Radoszyce zrealizuje zadanie poprzez wybór wykonawcy, a następnie dokona zapłaty wykonawcy za wykonane zadanie.

W ocenie Kolegium Izby realizacja zadania na podstawie tej uchwały nie posiada znamion dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

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.

Kolegium Izby wskazuje, że dotacja jest instytucją prawa finansowego. W myśl art. 126 u.f.p. dotacje 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.

Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają one szczególnym zasadom rozliczenia. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji art. 126 u.f.p., dotacja przeznaczana jest na realizację zadania publicznego.

W świetle 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.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej z u.p.o.ś. przewiduje art. 403 ust. 6. Zgodnie z art. 250 u.f.p. w umowie o dotację trzeba w szczególności określić takie elementy, jak: wysokość dotacji; cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Cechą charakterystyczną umowy dotacyjnej jest jednostronne decydowanie o jej postanowieniach przez organ udzielający dotacji. Druga strona umowy dotacyjnej – beneficjent dotacji – jest zobowiązany do wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

Stosownie do treści art. 251 ust. 4 u.f.p., wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Beneficjent dotacji w razie niewykonania umowy ponosi sankcje określone w art. 251 - 252 u.f.p.

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 - 252 u.f.p.

W ocenie Kolegium wskazana w przedmiotowej uchwale nr IV/31/2024 procedura finansowania, w której dotujący, a więc Gmina Radoszyce zrealizuje zadanie poprzez wybór wykonawcy, a następnie dokona zapłaty wykonawcy za wykonane zadanie jest rażąco sprzeczna z istotą dotacji celowej wynikającą z ww. przepisów ustawy o finansach publicznych.

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że Rada Miejska w Radoszycach w różnych jednostkach redakcyjnych uregulowała ten sam zakres spraw:

W § 1 ust. 6 pkt 1-5 Regulaminu, cyt.:

„6. Jako koszty kwalifikowane uznaje się poniesione po podpisaniu umowy dotacji celowej:

- 1) koszty wykonania demontażu źródła ciepła starej kotłowni, palenisk opalanych paliwem stałym węglowym o niskiej sprawności energetycznej,

- 2) koszt zakupu i montażu nowego źródła ciepła – pompy ciepła powietrze-woda o podwyższonej klasie efektywności energetycznej wraz z niezbędną armaturą – jako obowiązkowy zakres pracy warunkujący otrzymanie dotacji,
- 3) koszty modernizacji i dostosowania instalacji c.o. i c.w.u. do nowego źródła ciepła,
- 4) koszty wykonania audytu energetycznego,
- 5) koszty zakupu i montażu armatury niezbędnej do podłączenia nowego źródła ciepła (np. pompy obiegowe, zawory, bufony, wymienniki itp.),”

oraz w § 6 ust. 1 w pkt 1-2 Regulaminu, cyt.:

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

- 1) demontażu kotłowni, palenisk opalanych paliwem stałym węglowym o niskiej sprawności energetycznej,
- 2) zakupu i montażu pompy ciepła o podwyższonej efektywności energetycznej na potrzeby ogrzewania budynku mieszkalnego wraz z niezbędną armaturą i instalacją”

W ocenie Kolegium Izby zapisy obu jednostek są częściowo rozbieżne. Określony w § 6 zakres rzeczowy zadania nie przewiduje bowiem audytu energetycznego, na co wskazuje treść § 1 ust. 6 pkt 4 Regulaminu.

Przedmiotowa uchwała – jako adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów mająca charakter generalny i abstrakcyjny – jest aktem prawa miejscowego w 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 podlegających dofinansowaniu.

Rady Miejska w Radoszycach w cytowanych wyżej zapisach nie spełniła ww. wymogu czym naruszyła przepis art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

Ponadto analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że:

- 1) w § 1 ust. 11 pkt 1 Regulaminu Rada Miejska w Radoszycach postanowiła: „1) dotacja udzielana jest jednorazowo na podstawie umowy i stanowi zapłatę do 100% kosztów kwalifikowanych poniesionych, w związku z realizacją tego przedsięwzięcia, do wysokości nie większej niż 50.000,00 zł, przy czym co najmniej 10% wartości dotacji pochodzić będzie ze środków Dotowanego.”

- 2) w § 2 ust. 5 pkt 2 Regulaminu zawarto zapis: „2) środki na dotacje pochodzić będą z budżetu Gminy Radoszyce, pokryte w 90% ze środków Samorządu Województwa Świętokrzyskiego i 10% środków Dotowanego”
- 3) w § 1 ust. 2 Regulaminu, postanowiono, 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 Radoszyce”
- 4) w § 1 ust. 7 pkt 3 Regulaminu określono, że jako koszty niekwalifikowane z punktu widzenia udzielenia dotacji uznaje się wszelkie pozostałe koszty konieczne do poniesienia przez Dotowanego w celu prawidłowej realizacji zadania: „3) zadania, których realizacja nie gwarantuje trwałego efektu ekologicznego.”

W związku z powyższym Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 5 u.p.o.ś., 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).

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.

Kolegium Izby mając na uwadze powyższe stwierdza, że zapisy § 1 ust. 11 pkt 1 Regulaminu w zakresie: „przy czym co najmniej 10% wartości dotacji pochodzić będzie ze środków Dotowanego” oraz § 2 ust. 5 pkt 2, § 1 ust. 2 oraz § 1 ust. 7 pkt 3 Regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia wynikający z art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, że w załączniku nr 1 do Regulaminu trzykrotnie zobowiązano wnioskodawcę do złożenia oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233

§1 Kodeksu karnego, który za składanie nieprawdziwych zeznań przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Kolegium wskazuje, że odpowiedzialność karną regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.). Postanowienia tej ustawy stanowią o podleganiu karze za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu zeznania mającego służyć za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Mają one zastosowanie odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, o czym stanowi art. 233 § 6 Kodeksu karnego, jednak tylko wówczas, gdy przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Powyższy pogląd Kolegium potwierdza orzecznictwo np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) wskazał, że: „Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas (...) możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. (...) zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego w tym zakresie nie można domniemywać”.

Rada Miejska w Radoszycach nie miała umocowania prawnego do nakładania obowiązku składania oświadczenia zawierającego deklarację świadomości odpowiedzialności karnej określonej w Kodeksie karnym, ani też do odbierania takiego oświadczenia.

Kolegium Izby wskazuje również, że w podstawie prawnej badanej uchwały Rada Miejska w Radoszycach powołała m.in. art. 221 u.f.p., który jednak w ocenie Kolegium nie ma zastosowania do uchwał podejmowanych na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. 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).

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 § 2 ust. 1 Regulaminu po pkt 4 określono pkt 6.

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