

Uchwała nr 97/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 13 września 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr IV/52/2024 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLII/377/2018 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia ”Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Pińczów na dofinansowanie inwestycji polegających na montażu nowych lub wymianie istniejących źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Pińczów”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca),
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/52/2024 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLII/377/2018 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia ”Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Pińczów na dofinansowanie inwestycji polegających na montażu nowych lub wymianie istniejących źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Pińczów”

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. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr IV/52/2024 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLII/377/2018 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia ”Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Pińczów na dofinansowanie inwestycji polegających na montażu nowych lub wymianie istniejących źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Pińczów” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 21 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 13 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 uczestniczyli przedstawiciele Gminy Pińczów.

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/52/2024 Rada Miejska w Pińczowie wskazała art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2, ust. 4 pkt 1 lit. a oraz ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej u.p.o.ś.).

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 u.p.o.ś. 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 u.p.o.ś. 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 u.p.o.ś., 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 7 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Pińczowie podjęła uchwałę Nr IV/52/2024 w sprawie zmiany uchwały Nr XLII/377/2018 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Pińczów na dofinansowanie inwestycji polegających na montażu nowych lub wymianie istniejących źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Pińczów”, wprowadzając w § 1 zmiany załącznika Nr 1 do uchwały nr XLII/377/2018 stanowiącym „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Pińczów na dofinansowanie inwestycji polegających na montażu nowych lub wymianie istniejących źródeł ciepła w celu

ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Pińczów” zwany dalej Regulaminem.

Analiza treści uchwały nr XLII/377/2018 z uwzględnieniem zmiany wprowadzonej uchwałą nr IV/52/2024 wskazuje, że finansowanie w formie dotacji nastąpi jako refundacja wydatku poniesionego przed zawarciem umowy dotacyjnej.

Zgodnie bowiem z zapisem § 4 ust. 3 Regulaminu:

„3. Wnioskodawca może uzyskać dotację po zrealizowaniu przedsięwzięcia w następującej wysokości:

a) do 4000 zł brutto w przypadku wymiany źródła ciepła lub montażu w budynku nowobudowanym z zastrzeżeniem lit. b)

b) do 2500 zł w przypadku wymiany lub montażu w budynku nowobudowanym kotła na węgiel.”

Możliwość zrefundowania wydatku potwierdza także § 2 ust. 2 wzoru umowy dotacji (załącznik nr 5) o treści:

„2. Wniosek o wypłatę dotacji wraz załącznikami należy przedłożyć w terminie 14 dni od zakończenia inwestycji ale nie później niż do.....a w przypadku inwestycji zrealizowanej przed podpisaniem umowy w terminie 14 dni od daty podpisania umowy przez obie strony.”

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.

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 § 1 badanej uchwały zmiany § 4 ust. 3 Regulaminu wykraczają poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 u.p.o.s. w związku z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych i stanowią istotne naruszenie prawa.

Ponadto zgodnie z nowym brzmieniem § 5 ust. 2 Regulaminu nadanym przedmiotową uchwałą nr IV/52/2024 nabór wniosków o udzielenie dotacji będzie odbywał się w trybie ciągłym.

Kolegium Izby stwierdza, że mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 u.p.o.ś., obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji 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, bowiem stanowi to element zawartego w delegacji ustawowej pojęcia tryb udzielania dotacji. Ponadto jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2023 r., o sygn. I SA/Łd 260/23 "Ustawodawcy w delegacji ustawowej nie chodziło przy tym o określenie konkretnej (zindywidualizowanej) daty składania wniosków przez beneficjentów końcowych, lecz o określenie ogólne czasookresu składania tych wniosków, przykładowo poprzez sformułowanie tego rodzaju jak "w terminie 30 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o naborze wniosków".

Rada Miejska w Pińczowie nie dopełniła ww. obowiązku. Z uchwały nie wynika bowiem, w jakim terminie ma być złożony wniosek, co w ocenie Kolegium narusza przepis art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

Ponadto Rada Miejska w Pińczowie w przedmiotowej uchwale jako załącznik nr 5 do Regulaminu wprowadziła wzór umowy dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Pińczowie postanawiając o wprowadzeniu do Regulaminu załącznika nr 5 określającego wzór umowy dotacji, poprzez określenie elementów umowy o dotację wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikający z art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Zawarta

w tym przepisie norma kompetencyjna nie upoważnia organu stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wzoru umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Wskazane przepisy nie stanowią materialnoprawnej podstawy określenia elementów umowy o udzielenie dotacji.

Obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 u.p.o.ś.

Ponadto zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), 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.

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, 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.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, że w załączniku nr 4 do Regulaminu pn. Wniosek o wypłatę dotacji, zobowiązano wnioskodawcę do złożenia oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 z późn. zm) za składanie nierzetelnych oświadczeń oraz możliwości utraty pomocy finansowej w ramach umowy dotacji, jeżeli miały one wpływ na jej udzielenie.

W ocenie Kolegium Izby, zawarty we wniosku o wypłatę dotacji (załącznik nr 4) wymóg złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o znajomości odpowiedzialności karnej wynikających z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na

obszarze gminy. Takim aktem jest badana uchwała, która została podjęta na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten, jak również żaden inny przepis ustawy Prawo ochrony środowiska, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na wnioskodawcę, czy wykonawcę obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karnego w kwestii ponoszenia odpowiedzialności w zakresie, jak wskazano wyżej. Nałożenie takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 4 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Kr 52/15 - "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 - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji - 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. Wskazane przepisy ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatku leśnym i ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać".

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Pińczowie na podstawie przepisów powołanych w podstawie prawnej uchwały - nie miała umocowania prawnego do nałożenia na potencjalnych beneficjentów dotacji obowiązku składania oświadczeń dotyczących świadomości odpowiedzialności karnej, gdyż tylko przepis ustawy może przewidywać możliwość żądania takiego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Konkludując Kolegium Izby stwierdza, że zamieszczone w badanej uchwale postanowienia wykraczają poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. w związku z przepisem art. 126 i art. 250 ustawy o finansach publicznych i stanowią istotne naruszenie prawa.

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 powyższe 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