



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10.01.2023 r.

Poz. 82

Uchwała Nr 179/g283/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 21 grudnia 2022 r.

Działając 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 400a ust. 5 i ust. 21 i art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn.zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLVII/468/2022 Rady Gminy Sztutowo z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad, trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sztutowo na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wymianą źródeł ciepła i poprawą efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 5 grudnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XLVII/468/2022 Rady Gminy Sztutowo z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad, trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sztutowo na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wymianą źródeł ciepła i poprawą efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”, zaś w dniu 21 grudnia 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Rada Gminy Sztutowo, powołując się w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały między innymi na art. 221 ustawy o finansach publicznych oraz art. 400a ust. 5 i 21 ustawy Prawo ochrony środowiska - zwanej dalej „p.o.ś.”. w § 1 wprowadziła zapis:

„§ 1. Określa się zasady, tryb udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sztutowo dla osób fizycznych na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wymianą źródeł ciepła i poprawą efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się

w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”.

2. Zasady udzielania dotacji, o której mowa w ust. 1, w tym kryteria wyboru zadań do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, określa załącznik do niniejszej uchwały.

Natomiast w § 1 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały stanowiącego regulamin przyznawania dotacji celowej na realizację powyższego programu wprowadzony został zapis:

„5. Środki na realizację programu przekazywane będą Gminie Sztutowo w formie dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) za pośrednictwem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej WFOŚiGW w Gdańsku)”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały stwierdziło, co następuje.

Przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych stanowi, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1. Ponadto, umowa, o której mowa w ust. 2 art. 221 ustawy o finansach publicznych, powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

Z kolei, w ust. 4 ww. artykułu ustawy o finansach publicznych postanowiono, że tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, tj. ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Program Priorytetowy „Ciepłe Mieszkanie” realizowany jest przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) za pośrednictwem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Celem programu jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji pyłów oraz gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych.

Beneficjentami programu są gminy, w których odnotowano przekroczenia dopuszczalnego poziomu zanieczyszczenia powietrza. Gminy otrzymują dofinansowanie w formie dotacji i przekazują je, także w formie dotacji, beneficjentom końcowym — osobom fizycznym. NFOŚiGW opracowując Program Priorytetowy „Ciepłe Mieszkanie” określił między innymi

kryteria wyboru inwestycji podlegającej dofinansowaniu, koszty kwalifikowalne, warunki, jakie musi spełniać beneficjent końcowy, aby otrzymać dofinansowanie, intensywność dofinansowania i maksymalną kwotę dotacji, okres trwałości przedsięwzięcia oraz sposób kontroli zrealizowanego przedsięwzięcia, a także inne warunki dofinansowania udzielanego przez gminę beneficjentom końcowym. Ponadto zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW gminy zostały zobligowane do opracowania i opublikowania dokumentów związanych z naborem wniosków dla beneficjentów końcowych na realizację przedsięwzięć w ramach programu, w szczególności:

- regulaminu naboru wniosków określającego sposób składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie złożonych w naborze, do momentu zawarcia umowy o dofinansowanie,
- wzoru wniosku o dofinansowanie dla beneficjenta końcowego wraz z instrukcją wypełniania,
- wzoru wniosku o płatność dla beneficjenta końcowego wraz z instrukcją wypełniania,
- wzoru umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Gmina przystępując do Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” akceptuje w pełnym zakresie warunki i zasady dofinansowania ustalone przez fundusz i nie może wprowadzać w nich modyfikacji. Pełni zatem rolę podmiotu pośredniczącego w przekazywaniu środków między wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej a beneficjentem końcowym. Treść badanej uchwały stanowi w istocie powielenie założeń opracowanych przez NFOŚiGW. W ocenie Kolegium Izby brak jest zatem materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Sztutowo na podstawie art. 403 ust. 5 p.o.ś. Powołany przepis stanowi podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy tylko w przypadku, kiedy decyduje o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska w formie dotacji, w zakresie zadań własnych, określonych w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 p.o.ś., w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 p.o.ś., stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkiego funduszu, o czym stanowi art. 403 ust. 2 p.o.ś. Organ stanowiący określa wówczas kryteria wyboru inwestycji, ustala zasady ich udzielania oraz tryb postępowania przy udzieleniu dotacji i rozliczaniu.

Powyższe oznacza, że ani wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy, ani żaden inny przepis rangi ustawowej, w tym ustawy o samorządzie gminnym i ustawy Prawo ochrony środowiska, nie zawierają podstawy prawnej dla organu stanowiącego do podejmowania uchwały w wyżej opisanym zakresie. W konsekwencji podjęcie badanej uchwały było bezprzedmiotowe.

W celu realizacji programu „Ciepłe Mieszkanie” jednostka samorządu terytorialnego powinna zawrzeć stosowną umowę z wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz opracować i opublikować dokumenty związane z naborem wniosków dla beneficjentów końcowych. Dla czynności tych nie jest jednak wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Podkreślić należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Z konstytucyjnej zasady praworządności, określonej przywołanym przepisem art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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 domniemywania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne

(upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Wr 585/06). Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane okoliczności niniejszej sprawy, w ocenie tut. Kolegium, badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 221 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 400a ust. 5 i 21 i art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, bowiem brak jest podstaw do podejmowania uchwały w opisanym stanie faktycznym. Powyższe naruszenie skutkuje koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner -Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Gdańsku