



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 6489

UCHWAŁA NR KI.411.142.2024

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 16 października 2024 r.

znak sprawy: KI.43.189.69.2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR VI/40/2024 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 18 września 2024 r. w sprawie: zasad i trybu przyznawania, osobom fizycznym zagrożonym zjawiskiem ubóstwa energetycznego, dotacji celowej na dofinansowanie realizacji zadań polegających na zmianie starego systemu ogrzewania na proekologiczne w budynkach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Gminy Wadowice, w ramach redukcji ubóstwa energetycznego, w części dotyczącej postanowień:

- § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: „zamieszkanym stale” oraz § 1 ust. 2 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: „(max. 4 lokale mieszkalne)”,
- § 7 ust. 7 zdanie pierwsze Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 8 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 10 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: „lub gdy została nienależnie udzielona”,
- pkt 6 Załącznika Nr 2 do Regulaminu.

UZASADNIENIE

Uchwała NR VI/40/2024 z dnia 18 września 2024 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 24 września 2024 r.

Uchwałą tą Rada Miejska w Wadowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465), art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.) ustaliła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie realizacji zadań polegających na zmianie starego systemu ogrzewania na proekologiczne w budynkach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Gminy Wadowice, w ramach redukcji ubóstwa energetycznego, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji osobom fizycznym zagrożonym zjawiskiem ubóstwa energetycznego i sposób jej rozliczenia, ujęte w „Regulaminie przyznawania dotacji z budżetu Gminy Wadowice na realizację zadań polegających na zmianie starego systemu ogrzewania na proekologiczne w budynkach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie gminy Wadowice, w ramach redukcji ubóstwa energetycznego”, które zawarła w Załączniku Nr 1 do uchwały.

Kolegium Izby, badając przedmiotową, uchwałę zwróciło uwagę na następujące nieprawidłowości:

1. W § 7 ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska w Wadowicach postanowiła: „Dotacji udziela się na podstawie umowy, określającej w szczególności termin i sposób wypłaty udzielonej dotacji oraz sposób kontroli jej wykorzystania.” Kolegium Izby wskazuje, iż obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.). Ze względu na brak wymienienia kwestii związanych z zawarciem umowy w art. 403 ust. 5 ww. ustawy (który stanowi, 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 odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwał) oraz ich uregulowanie w ustępie następującym po nim należy stwierdzić, że Radzie Miejskiej nie została przyznana kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie elementów umowy. Stanowisko to potwierdzone jest także innym przepisem rangi ustawowej, tj. art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), w którym sformułowano wymagania dotyczące tej kwestii. Dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania i powielania w aktach prawa miejscowego.
2. W § 8 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska w Wadowicach postanowiła: „Przed rozliczeniem Dotacji, na mocy zawartej umowy, osoba upoważniona dokona kontroli w miejscu wykonania Inwestycji w celu sprawdzenia zgodności wykonanych prac z Umową”. Dalej w § 9 Rada Miejska postanowiła: „W ciągu 5 lat od daty przyznania dotacji zastrzega się prawo kontrolowania, przez upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego w Wadowicach oraz funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Wadowicach, prawidłowej eksploatacji inwestycji, na którą została udzielona dotacja. Kontrola działań Wnioskodawcy odbywała się będzie zgodnie z zawartą Umową”. Z kolei w Załączniku Nr 2 do Regulaminu „Oświadczenia Wnioskodawcy” w pkt 6 zawarto postanowienie: „Wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli Nieruchomości, w której wykonywana będzie inwestycja – przed modernizacją, po jej zakończeniu oraz w okresie trwałości projektu, przez osobę upoważnioną przez Burmistrza Wadowic”.

Jak stanowi art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska 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:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,
- d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Podstawę prawną podjęcia uchwały regulującej kwestie dotyczące udzielania dotacji na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska stanowi art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem 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 odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Skoro ustawodawca nie przyznał radzie gminy kompetencji do stanowienia zasad i trybu kontroli udzielonej dotacji to zdaniem Kolegium Izby, w zakresie postanowień dotyczących: § 8 ust. 3 i § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz pkt 6 Załącznika Nr 2 do Regulaminu, Rada Miejska w Wadowicach wykroczyła poza przysługujące jej kompetencje wynikające z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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 orzecnictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie 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.

Jednocześnie Kolegium Izby zaznacza, iż nie wyklucza, aby regulacje przedmiotowej uchwały, obejmowały postanowienia dotyczące oględzin miejsca dokonania inwestycji, zarówno przed udzieleniem dotacji jak i po wykonaniu inwestycji, w celu potwierdzenia stanu faktycznego.

3. W § 10 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska w Wadowicach postanowiła: „W przypadku gdy Dotacja udzielona Wnioskodawcy została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem lub została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, lub gdy została nienależnie udzielona, podlega zwrotowi zgodnie z art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023r., poz. 1270 z późn. zm.)”. Kolegium Izby zauważa, iż przesłanki zwrotu dotacji zostały przez ustawodawcę określone w art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

W art. 252 ust. 3 i 4 ustawodawca zdefiniował dotacje pobrane w nadmiernej wysokości oraz dotacje nienależne. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Natomiast dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Ustawodawca nie posługuje się natomiast kategorią dotacji nienależnie udzielonej, zatem w tym zakresie Rada Miejska w Wadowicach wprowadziła zapis sprzeczny z przepisem art. 252 ustawy o finansach publicznych.

4. W § 1 ust. 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Wadowicach postanowiła: „Definicje Wnioskodawca – osoba fizyczna zagrożona zjawiskiem ubóstwa energetycznego posiadająca tytuł prawny do:

- 1) nieruchomości zlokalizowanej na terenie Gminy Wadowice i zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, zamieszkanym stale;
- 2) wydzielonego w budynku mieszkalnym kilkurodzinnym (max 4 lokale mieszkalne) lokalu mieszkalnego z wyodrębnioną księgą wieczystą, zamieszkanym stale”.

W ocenie Kolegium Izby ograniczenie w dostępie do dotacji, poprzez ustalenie, że wnioskodawcą może być jedynie osoba fizyczna posiadająca tytuł prawny do nieruchomości zamieszkaną stale, bądź posiadająca tytuł prawny do wydzielonego w budynku mieszkalnym kilkurodzinnym lokalu mieszkalnego zamieszkanego stale, jak również ograniczenie, że w przypadku lokalu mieszkalnego wydzielonego w budynku mieszkalnym kilkurodzinnym mogą to być maksymalnie 4 lokale mieszkalne, narusza dyspozycję z przepisu art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska określa katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez Radę Miejską, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji, ograniczeń podmiotowych w tym zakresie.

Uwzględniając, iż powyższe nieprawidłowości noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 2 października 2024 r. postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały NR VI/40/2024 w części wskazanej w sentencji Uchwały NR KI.411.141.2024. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Wadowice o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium przedstawicieli Gminy, z którego nie skorzystano. Rada Miejska w Wadowicach w wyznaczonym terminie nie usunęła wskazanych nieprawidłowości. Natomiast w dniu 14 października 2024 r. wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 11 października 2024 r., w którym informuje: "Po przeanalizowaniu przedłożonej uchwały, w szczególności uzasadnienia, informujemy, iż zgadzamy się z Państwa stanowiskiem i kwestionowane zapisy Uchwały Rady Miejskiej w Wadowicach zostaną usunięte lub poprawione. W związku z powyższym podjęto prace nad przygotowaniem projektu nowej uchwały, który będzie procedowany na sesji Rady Miejskiej w Wadowicach w dniu 23 października 2024 r.". W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby, mając na uwadze 30 dniowy termin na orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały, wynikający z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, orzekło jak w sentencji uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium Izby

Jolanta Nowakowska