



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 3 stycznia 2025 r.

Poz. 35

UCHWAŁA NR KI.411.180.2024

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 30 grudnia 2024 r.

znak sprawy: KI.43.108.76.2024

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 z późn. zm.) 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 z późn. zm.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr 86/VII/2024 Rady Gminy Łącko z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania i rozliczenia dotacji z budżetu Gminy Łącko do wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr 86/VII/2024 Rady Gminy Łącko z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania i rozliczenia dotacji z budżetu Gminy Łącko do wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 5 grudnia 2024 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 11 grudnia 2024 roku pod poz. 8108.

Podjmując uchwałę Nr 86/VII/2024 Rada Gminy Łącko powołała się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1, 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 2, ust. 4 pkt 1a, ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na wstępie zauważa, iż przywołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.) nie stanowi podstawy podjęcia uchwały w przedmiocie, jak uregulowany w badanej uchwale, gdyż wyłączną podstawę prawną do podjęcia

uchwał w przedmiotowym zakresie stanowi art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w art. 403 ust. 1 i 2 ww. ustawy, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) 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.

Następnie stosownie do postanowień zawartych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr 86/VII/2024 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając, co następuje:

W załączniku do badanej uchwały Rada Gminy Łącko określiła Regulamin udzielania i rozliczenia dotacji z budżetu Gminy Łącko do wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych (dalej: Regulamin).

1. W § 2 ust. 8 Regulaminu Rada Gminy Łącko postanowiła, cyt. „*W przypadku zbycia nieruchomości w okresie trwałości programu, tj. 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym dotacja została przyznana, inwestor jest zobowiązany do dokonania cesji praw i obowiązków wynikających z umowy na rzecz nowego podmiotu uprawnionego do nieruchomości oraz niezwłocznego powiadomienia wójta o tym fakcie lub zwrotu dotacji.*”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdza, że przesłanki zwrotu dotacji, udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone przepisami art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.). Powołane przepisy nie przewidują jednak zwrotu dotacji w przypadku wskazanym w § 2 ust. 8 Regulaminu przyjętego badaną uchwałą. Rada Gminy Łącko dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji uregulowań ustawowych, wykraczając ponadto poza zakres kompetencji wyznaczony art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska. Kolegium Izby podkreśla, że przedmiotowa uchwała jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym prawa miejscowego w rozumieniu z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.). Według art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwała winna była zostać wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. O obowiązku zachowania ram delegacji ustawowej stanowi uzasadnienie Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2010 r. (sygn. akt: I SA/Kr 1673/10), w którym Sąd stwierdził: „(...) stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza

granice upoważnienia ustawowego.”. Kolegium Izby zauważa jednak, że w § 6 ust. 7 Regulaminu w sposób prawidłowy określono, iż udzielona dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

2. Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 9 Regulaminu, cyt. *„Dotacja celowa może zostać udzielona wnioskodawcy nieprowadzącemu działalności gospodarczej w miejscu realizacji przedmiotowej inwestycji.”*.

Kolegium Izby stwierdza, że powyższy zapis stanowi o wykroczeniu przez Radę Gminy Łącko poza delegację ustawową, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z tym przepisem do kompetencji rady gminy należy określenie, w drodze uchwały, zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Kwestionowany zapis Regulaminu narusza również przepis art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Mając na uwadze powyższe, a także z uwagi na to, iż art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska określa krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, zawężanie tego kręgu postanowieniami uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest nieuprawnione.

Tymczasem Rada Gminy Łącko postanowieniem § 3 ust. 9 Regulaminu wykluczyła spośród grupy uprawnionych do otrzymywania dotacji, wymienionych w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, osoby fizyczne, które prowadzą działalność gospodarczą w miejscu realizacji przedmiotowej inwestycji. W sprawie braku możliwości wykluczania określonych podmiotów z kręgu podmiotów wymienionych w ustawie, stanowisko zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/Kr1656/14. Zdaniem Sądu cyt. „(...) ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 p.o.ś przykładowe kategorie podmiotów, do których taka uchwała może zostać skierowana, czyli beneficjentów dotacji. Za przyjęciem tezy, że stanowi to jedynie przykładowe wskazanie podmiotów, przemawia użycie sformułowania „w szczególności” oraz oddanie do kompetencji rady możliwości udzielenia tym podmiotom dotacji. Tym samym właściwa rada gminy może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym uznając, że pozostałe podmioty określonej pomocy nie wymagają. Takie przykładowe wskazanie oznacza również, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. Tym samym rada gminy może dokonać wyboru podmiotów wskazanych w ust. 4, w tym w pkt 1 tego przepisu, jak również wskazać inne podmioty, które przez ustawodawcę nie zostały przykładowo podane. Zdaniem Sądu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. W ocenie Sądu, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granice upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”.

3. W § 6 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Łącko postanowiła: *„Przed udzieleniem dotacji zostanie podpisana z wnioskodawcą umowa określająca warunki przyznania dotacji, w szczególności:*

- 1) *wysokość dotacji, cel, zakres rzeczowy inwestycji, na realizację której będzie przyznana dotacja;*
- 2) *termin wykonania inwestycji i rozliczenia dotacji;*
- 3) *sposób kontroli dotowanej inwestycji.”*.

Kolegium Izby zaznacza, że obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. 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 gminy 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 o finansach publicznych, w którym sformułowano wymagania dotyczące tej kwestii.

Mając na względzie, iż stwierdzone wyżej nieprawidłowości naruszają prawo w sposób istotny Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2024 roku uchwałą Nr KI.411.176.2024 wszczęło postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr 86/VII/2024 Rady Gminy Łącko z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania i rozliczenia dotacji z budżetu Gminy Łącko do wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Łącko o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium, upoważnionych przedstawicieli.

W dniu 24 grudnia 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynęło pismo Wójta Gminy Łącko z dnia 23 grudnia 2024 roku, stanowiące odpowiedź na uchwałę NR KI.411.176.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 18 grudnia 2024 r. w przedmiocie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności badanej uchwały Rady Gminy Łącko. W przesłanym piśmie Wójt Gminy Łącko poinformował, że w dniu 30 grudnia 2024 r. zostanie przyjęta uchwała uchylająca uchwałę Nr 86/VII/2024 Rady Gminy Łącko z dnia 29 listopada 2024 roku.

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Wójta Gminy Łącko wyrażonym w ww. piśmie, z uwagi na upływający termin nadzoru, Kolegium Izby postanowiło orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu 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