



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 3 stycznia 2025 r.

Poz. 37

UCHWAŁA NR KI.411.178.2024

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 30 grudnia 2024 r.

znak sprawy: KI.43.129.162.2024

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 XI/65/2024 Rady Miejskiej w Bukownie z dnia 2 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Bukowno na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła” - w części dotyczącej postanowień: § 6 ust. 3, § 8 i § 12 ust. 1 pkt 3 Załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwała NR XI/65/2024 z dnia 2 grudnia 2024 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 5 grudnia 2024 r.

Uchwałą tą Rada Miejska w Bukownie, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.), art. 400a ust. 1 pkt 21, 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.) oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.) przyjęła „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Bukowno na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła”, stanowiący załącznik do badanej uchwały.

Na wstępie Kolegium Izby 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 podstawą prawną do podjęcia takich uchwał stanowi art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

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

1. W § 6 ust. 3 Załącznika do uchwały Rada Miejska w Bukowni postanowiła: „Przed udzieleniem dotacji zostanie podpisana z Wnioskodawcą umowa określająca w szczególności wysokość, termin i sposób wypłaty udzielonej dotacji oraz sposób kontroli jej wykorzystania. Umowa dotacji stanowi podstawę do rozpoczęcia inwestycji i gwarantuje zabezpieczenie środków finansowych na udzielenie dotacji.” Kolegium Izby wskazuje, iż 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 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 2024 r., poz. 1530 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 Załącznika do uchwały Rada Miejska w Bukowni postanowiła:

- „1. W terminie 5 lat od zakończenia realizacji przedsięwzięcia Dotujący ma prawo kontroli wykorzystania dotacji zgodnie z celem ujętym w umowie. Kontrola polega na sprawdzeniu osiągniętego efektu ekologicznego (porównanie stanu przed i po zrealizowaniu przedsięwzięcia). Kontrolę realizują pracownicy upoważnieni przez Dotującego. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół.
2. Dotowany zobowiązany jest zapewnić wstęp na teren nieruchomości/lokalu celem realizacji czynności kontrolnych.
3. W ramach czynności kontrolnych upoważnieni pracownicy Dotującego mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości realizacji przedsięwzięcia oraz żądać udzielenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień dotyczących wykonania zadania.
4. Brak możliwości przeprowadzenia kontroli z przyczyn zawinionych przez Dotowanego w wyznaczonym dwukrotnie przez Dotującego terminie lub stwierdzenie istotnych nieprawidłowości w protokole z przeprowadzonej kontroli skutkuje obowiązkiem zwrotu dotacji wraz z należnymi odsetkami.”

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 Załącznika do uchwały, Rada Miejska w Bukowni 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 orzecznictwie, 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 § 12 ust. 1 pkt 3 Załącznika do uchwały Rada Miejska w Bukowni postanowiła: „Dotujący ma prawo odstąpić od umowy w przypadku nieuzupełnienia braków we wniosku w terminie podanym w wezwaniu.” Kolegium Izby zauważa, iż w badanej uchwale jedyne zapisy, w których postanowiono o wezwaniu Wnioskodawcy do uzupełnienia braków we wniosku zawiera § 4 ust. 3 Załącznika do badanej uchwały, który dotyczy wniosku o udzielenie dotacji. W zapisie tym Rada Miejska postanowiła: „Jeżeli złożony wniosek jest niekompletny, zawiera błędy lub braki wyłączające rozpatrzenie wniosku i uniemożliwiające zarejestrowanie wniosku na liście wniosków o dotację, Wnioskodawca zostanie wezwany do usunięcia braków w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Nieuzupełnienie braków w wyznaczonym terminie skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania”. Z kolei w § 4 ust. 7 Załącznika do badanej uchwały Rada Miejska postanowiła: „Wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi podstawę do zawarcia z Wnioskodawcą umowy dotacji”.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby wskazuje na wadliwość zapisu § 12 ust. 1 pkt 3 Załącznika do badanej uchwały, gdyż z przytoczonych powyżej zapisów § 4 ust. 3 i 7 Załącznika do badanej uchwały wynika, że jeżeli Wnioskodawca nie uzupełni braków we wniosku we wskazanym terminie, jego wniosek pozostanie bez rozpatrzenia i nie dojdzie do podpisania z nim umowy. Zatem nieuzupełnienie braków we wniosku nie może stanowić podstawy odstąpienia przez Dotującego od umowy, co zostało uregulowane w § 12 ust. 1 pkt 3 Załącznika do badanej uchwały. Badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powszechnie obowiązujący na obszarze Gminy Bukowno, powinna być zredagowana w taki sposób, by każdy adresat jej przepisów wiedział, jak ma się zachować, a jej postanowienia nie mogą być wewnętrznie sprzeczne. Powyższe, zdaniem Kolegium

Izby, stanowi naruszenie § 6 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Uwzględniając, iż powyższe nieprawidłowości noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Izby, postanowiło na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2024 r. wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały NR XI/65/2024 Rady Miejskiej w Bukownie w części dotyczącej postanowień § 6 ust. 3, § 8 i § 12 ust. 1 pkt 3 Załącznika do uchwały. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Miasto Bukowno o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium przedstawicieli Miasta Bukowno, z którego nie skorzystano. Rada Miejska w Bukownie w wyznaczonym terminie nie usunęła wskazanych nieprawidłowości.

W tym stanie rzeczy Kolegium 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