



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 8732

UCHWAŁA NR 23/1228/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU
z dnia 26 września 2023 r.

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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXXV.649.2023 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska polegających na montażu instalacji fotowoltaicznych, w części obejmującej:

- w § 6 ust. 1 Regulaminu stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały: w zdaniu pierwszym wyrażenie w brzmieniu *"bądź do wyczerpania się limitu środków finansowych przeznaczonych na ww. cel"*, w zdaniu drugim, wyrażenie w brzmieniu *„od 2”*,

- § 11 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 5 września 2023 r. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska polegających montażu instalacji fotowoltaicznych.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 września 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.) 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.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) 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 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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.

Z art. 403 ust. 6 wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce, korzystając z dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła przedmiotową uchwałę.

Badana uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis, o czym stanowią m.in. zapisy § 5 ust. 3 Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska polegających na montażu instalacji fotowoltaicznych, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały. W uzasadnieniu do badanej uchwały wskazano, że „Projekt niniejszej uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zasadach określonych w art. 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702)”, jednakże nie odniesiono się jednocześnie, czy wskazane podmioty miały uwagi do projektu uchwały i czy ewentualne uwagi zostały uwzględnione w podejmowanej uchwale.

Z przedłożonych na wezwanie tut. Izby w dniu 20 września 2023 r. dokumentów wynika, że Prezes UOKiK i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zgłosili zastrzeżeń do projektu uchwały. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby uznało, że zostały spełnione wymogi określone w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada określiła termin jej wejścia w życie w następujący sposób: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.”.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 18 września 2023 r. pod poz. 8343.

W § 6 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Rada postanowiła, co następuje:

„Wniosek o dotację celową należy złożyć przed zakupem i montażem paneli fotowoltaicznych, w terminie od 15 do 30 kwietnia każdego roku, bądź do wyczerpania się limitu środków finansowych przeznaczonych na ww. cel. W roku 2023 dopuszcza się składanie wniosków w terminie od 2 do 13 października.”.

Z powyższego zapisu wynika, że w 2023 r. wnioski o udzielenie dotacji można składać przed terminem wejścia w życie uchwały, na mocy której udzielana będzie dotacja celowa. Warunkiem obowiązywania uchwały rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Skoro Rada określiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, a uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 18 września 2023 r., to początek terminu obowiązywania uchwały przypada na dzień 3 października 2023 r. i dopiero od tej daty możliwe jest składanie wniosków.

Uzależnienie natomiast możliwości i terminu składania wniosków o dotację celową od wyczerpania limitu środków finansowych przeznaczonych na dany cel wykracza poza dyspozycję art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), który zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji, w tym terminu naboru wniosków. Odnosząc się do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo "termin" oznacza czas przeznaczony na wykonanie jakiegoś zadania, konkretną datę, kiedy coś ma nastąpić (por. Słownik Języka Polskiego PWN). Potencjalny wnioskodawca nie musi posiadać wiedzy w zakresie wysokości środków jakie Jednostka planuje przeznaczyć na dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, a tym bardziej w jakim stopniu ww. środki są wykorzystane.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia w brzmieniu "bądź do wyczerpania się limitu środków finansowych przeznaczonych na ww. cel" oraz wyrażenia „od 2”, zawartego w treści § 6 ust. 1 uchwały.

Dalsza analiza uchwała wykazała, że w § 11 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Rada Gminy i Miasta postanowiła, co następuje: *„Jeżeli okres trwałości przedsięwzięcia, o którym mowa w § 9 będzie krótszy niż 5 lat, lub w wyniku kontroli, o której mowa w § 10 zostanie stwierdzone nieprzestrzeganie zapisów uchwały i umowy, przyznana dotacja podlega zwrotowi wraz z należnymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).”*

Kolegium Izby wskazuje iż kwestia zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) w art. 251 odnoszących się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Postanowienie przywołanego powyżej § 11 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały zawęza (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy w sposób istotny.

Ponadto skoro zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o finansach publicznych, to brak jest podstaw do odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie uprawnia organu stanowiącego gminy do ustalenia zasad zwrotu dotacji. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznąoną w treści delegacji ustawowej, co potwierdza wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02): *„Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*. Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 ww. ustawy.

W konsekwencji powyższego Kolegium Izby uznało, że postanowienia zawarte w § 11 Regulaminu, stanowiącego załącznik do badanej uchwały ustalone zostały z naruszeniem normujących powyższe kwestie przepisów art. 251-252 w zw. z art. 253 ustawy o finansach publicznych i postanowiło o stwierdzeniu nieważności uchwały w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.