



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 kwietnia 2024 r.

Poz. 4063

UCHWAŁA NR 9/429/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 10 kwietnia 2024 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 LXIV/492/2024 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła, w zakresie:

1. załącznika do uchwały pn. *„Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła”*:

- w § 1 ust. 7 pkt 1) i ust. 10,
- w § 3 ust. 5 wyrażenie „oraz § 1 ust. 10”,
- w § 3 ust. 6,

2. załącznika nr 1 do *„Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła”* pn. *„Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegającej na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła”* w części pkt 6 *„Oświadczam, że:”* ppkt 2) o treści: *„Zapoznałem się i akceptuję treść uchwały nrRady Gminy Włoszakowice z dnia w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła”*,

z powodu istotnego naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 28 marca 2024 r. Rada Gminy Włoszakowice powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska przyjęła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła.

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 10 kwietnia 2024 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 2024 r. poz. 54) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie zadań własnych z zakresu 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 rady gminy 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 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Gminy Włoszakowice podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła.

Postanowieniem § 1 ust. 7 pkt 1) uchwały określono, że:

„Dotacji celowej nie podlegają:

1) koszty poniesione przed rokiem kalendarzowym, w którym został złożony wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice”.

Ponadto w § 1 ust. 10 uchwały wskazano, że:

„Dotacją objęte są wyłącznie urządzenia zainstalowane w roku kalendarzowym, w którym został złożony wniosek o udzielenie dotacji.”

Równocześnie określono w § 3 ust. 1, że:

„Wniosek o udzielenie dotacji celowej składa się do Wójta Gminy Włoszakowice w terminach:

1) w roku 2024 r. - od 6 maja do 30 czerwca,

2) w kolejnych latach - do dnia 30 czerwca danego roku.”

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 RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Postanowienie § 1 ust. 7 pkt 1) i ust. 10 badanej uchwały świadczy o tym, iż Rada Gminy dopuszcza przekazanie dotacji na refundację wydatków poniesionych przed przyznaniem tej dotacji, tym bardziej przed złożeniem wniosku. Zgodnie z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacja to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z definicji dotacji wynika, że dotowane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku dotacji celowych dokonuje się dopiero w chwili podpisania umowy o dotację. Ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi (przekazanymi w ramach dotacji celowej) inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15), że „ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy”.

Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po złożeniu wniosku i zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone.

Wobec powyższego zamieszczone w § 1 ust. 7 pkt 1) badanej uchwały postanowienia, że „Dotacji celowej nie podlegają koszty poniesione przed rokiem kalendarzowym, w którym został złożony wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice” oraz w § 1 ust. 10: „Dotacją objęte są wyłącznie urządzenia zainstalowane w roku kalendarzowym, w którym został złożony wniosek o udzielenie dotacji” wykraczają poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych i stanowią istotne naruszenie prawa.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności postanowień § 1 ust. 7 pkt 1) i ust. 10 „Regulaminu” jest konieczność wyeliminowania zapisów odnoszących się w pozostałych zapisach uchwały do tych postanowień a mianowicie w postanowieniu § 3 ust. 5 wyrażenia „oraz § 1 ust. 10” oraz całego postanowienia § 3 ust. 6 „Regulaminu” w brzmieniu:

„Do wniosków złożonych w terminie o którym mowa w ust. 1 pkt 1, nie stosuje się:

1) § 1 ust. 7 pkt 1, jednak koszty nie mogą być poniesione wcześniej niż 12 miesięcy przed datą rozpoczęcia tego naboru,

2) § 1 ust. 10.”

Ponadto w załączniku nr 1 do „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła” pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegającej na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła” w części pkt 6 „Oświadczam, że:” ppkt 2 zażądano oświadczenia w brzmieniu „Zapoznałem się i akceptuję treść uchwały nr Rady Gminy Włoszakowice z dnia w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Włoszakowice na realizację inwestycji polegających na wymianie niskosprawnych kotłów i pieców na niskoemisyjne źródła ciepła”.

Kolegium Izby wskazuje, że załącznik do badanej uchwały stanowi jej integralną część i dotyczy tylko tej konkretnej uchwały, pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe – z postanowień uchwały musi jednoznacznie wynikać jakiego aktu prawnego dotyczy oświadczenie.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność oświadczenia zawartego w pkt 6 ppkt 2) załącznika Nr 1 do „Regulaminu”.

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.