

Uchwała Nr 15/822/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 24 lipca 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 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr III/27/2024 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Wronki, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia na pokrycie części kosztów zakupu i montażu proekologicznych urządzeń grzewczych, w części obejmującej:

- w § 4 ust. 5 zdanie drugie o treści: "Dotacja nie może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało w całości zakończone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie.",
- w § 4 ust. 7,
- w § 5 ust. 4 zdanie pierwsze o treści: "Dofinansowaniu podlegają urządzenia grzewcze zakupione i zamontowane w roku bieżącym, w którym składany jest wniosek o dofinansowanie.",
- w § 8 ust. 1,
- § 9,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 lipca 2024 r. Rada Miasta i Gminy Wronki powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Wronki, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia na pokrycie części kosztów zakupu i montażu proekologicznych urządzeń grzewczych.

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 24 lipca 2024 r.

Rozpatrując sprawę 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, 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).

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

szczegółności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia w dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Miasta i Gminy Wronki podjęła uchwałę Nr III/27/2024 w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Wronki, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia na pokrycie części kosztów zakupu i montażu proekologicznych rządzeń grzewczych.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z Uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że *„projekt uchwały zgłoszono Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Zastosowano się do uwag zgłoszonych przez ww. organy”*.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Analiza uchwały wykazała, że Rada Miasta i Gminy Wronki postanowiła w § 4 ust. 5 zdanie drugie:

„5. (...) Dotacja nie może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało w całości zakończone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie.”

Ponadto w § 5 ust. 4 wskazano, że:

„4. Dofinansowaniu podlegają urządzenia grzewcze zakupione i zamontowane w roku bieżącym, w którym składany jest wniosek o dofinansowanie. Nie będą dofinansowane urządzenia grzewcze zakupione lub zamontowane przed datą zawarcia umowy dotacyjnej.”

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 4 ust. 5 zdanie drugie badanej uchwały świadczą o tym, iż Rada Miasta i Gminy dopuszcza przekazanie dotacji na refundację wydatków poniesionych po złożeniu wniosku o dotację a przed przyznaniem tej dotacji (podpisaniem umowy dotacyjnej).

Natomiast postanowienia § 5 ust. 4 zdanie pierwsze pozwalają na dofinansowanie wszystkich wydatków poniesionych w ciągu roku, także tych dokonanych przed podpisaniem umowy dotacyjnej.

Ograniczenie możliwości uzyskania dofinansowania wydatków poniesionych po podpisaniu umowy dotacyjnej prawidłowo określono w § 5 ust. 4 zdanie drugie: *„Nie będą dofinansowane urządzenia grzewcze zakupione lub zamontowane przed datą zawarcia umowy dotacyjnej.”*

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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) wskazał, 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 odstępowstwa 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 § 4 ust. 5 badanej uchwały postanowienia, że *„Dotacja nie może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało w całości zakończone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie”* oraz w § 5 ust. 4: *„Dofinansowaniu podlegają urządzenia grzewcze zakupione i zamontowane w roku bieżącym, w którym składany jest wniosek o dofinansowanie”* 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność zdania drugiego o treści: „Dotacja nie może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało w całości zakończone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie.” zawartego w § 4 ust. 5 oraz zdania pierwszego o treści: „Dofinansowaniu podlegają urządzenia grzewcze zakupione i zamontowane w roku bieżącym, w którym składany jest wniosek o dofinansowanie.” zawartego w § 5 ust. 4.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w § 4 ust. 7 Rada postanowiła:

„7. Dopuszcza się możliwość ogłoszenia dodatkowego naboru wniosków, w danym roku budżetowym, z zachowaniem zasad określonych w niniejszej uchwale. Termin takiego naboru podawany będzie do publicznej wiadomości w formie ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty.”

Mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, w tym także dodatkowego terminu, należy do kompetencji organu stanowiącego. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji.

Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. I GSK 169/21) przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji, to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (poz. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania w danych okolicznościach (por. słownik Języka polskiego PWN).

Kolegium Izby wskazuje także, że tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

W szczególności więc uchwała ustalająca m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać dane, które powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji, a także termin składania wniosków.

Tym samym postanowieniem § 4 ust. 7 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy scedowała na Burmistrza swoją kompetencję do określenia terminu składania wniosków o udzielenie dotacji w naborze uzupełniającym, co pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 4 ust. 7.

Rada Miasta i Gminy Wronki postanowiła także:

„§ 8. 1. Podmiot otrzymujący dotację nie może wykorzystać otrzymanej dotacji na inny cel niż określony w umowie. W przypadku wykorzystania dotacji na inny cel niż określony w umowie, dotacja podlega w całości zwrotowi na konto Urzędu wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania dotacji z konta budżetu gminy Wronki do dnia ich wpływu na to konto.

2. Zasady i tryb zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji, zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości określa art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

§ 9. Dotacja może podlegać zwrotowi w przypadku eksploatacji źródła ciepła niezgodnie z warunkami określonymi przez producenta urządzenia.”

Kolegium Izby wskazuje, iż kwestia zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie o finansach publicznych w art. 251 odnoszącym 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, które to przypadki zostały wyszczególnione w § 8 ust. 2 badanej uchwały.

Z kolei postanowienia przywołanego powyżej § 8 ust. 1 oraz § 9 uchwały zawężają (ograniczają) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji, modyfikując tym samym regulacje ustawowe.

Kolegium Izby wskazuje, że 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, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Ponadto, jak podkreśla się w orzecznictwie powtórzenie, tym bardziej w niepełnym zakresie, przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/07).

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło również nieważność § 8 ust. 1 oraz § 9 uchwały.

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.

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.