

Uchwała Nr 10.150.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXX/183/2022 Rady Gminy Krasnosielc z dnia 11 marca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Krasnosielc na inwestycje z zakresu ochrony środowiska

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXX/183/2022 Rady Gminy Krasnosielc z dnia 11 marca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Krasnosielc na inwestycje z zakresu ochrony środowiska, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) w związku z art. 126, art. 127 ust. 1, art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Krasnosielc skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 15 marca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXX/183/2022 Rady Gminy Krasnosielc z dnia 11 marca 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Krasnosielc na inwestycje z zakresu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Krasnosielc na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, Rada Gminy Krasnosielc uchwaliła w formie „Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Krasnosielc na inwestycje z zakresu ochrony środowiska”, stanowiącego załącznik do badanej uchwały, zwanego dalej Regulaminem.

W § 1 ust. 2 Regulaminu postanowiono, cyt. „Wydatek może być poniesiony do 6 miesięcy przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. O kwalifikowalności kosztów decyduje data wystawienia faktury”. W § 4 Regulaminu określono warunki i procedurę przyznawania dofinansowania, z których wynika, że po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez Komisję zawierana jest z właścicielem nieruchomości umowa na udzielenie dotacji celowej (§ 4 ust. 8).

Z powyższych uregulowań wynika zatem, że uchwalony przez Radę Gminy Krasnosielc Regulamin dopuszcza sytuację, w której dofinansowaniu podlegają inwestycje, na które dotowany poniósł wydatki nie tylko przed złożeniem wniosku, ale i przed zawarciem z dotującym umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej. Zapisy Regulaminu nie wykluczają również sytuacji, w której dotowany będzie mógł się ubiegać o dofinansowanie na podstawie wydatków, które poniósł przed wejściem w życie niniejszego aktu prawa miejscowego.

Zdaniem Kolegium Izby uregulowania wprowadzone Regulaminem, przewidujące dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska w formie de facto zwrotu uprawnionej osobie części poniesionych i udokumentowanych kosztów zadania już po jego zakończeniu, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i art. 127

ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z istoty dotacji celowej wynika, iż dotacja może być wykorzystana przez jej beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, czyli na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. Wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują natomiast możliwości "refundowania" z budżetu gminy wydatków poniesionych przez wskazane ustawowo podmioty na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska.

W § 2 ust. 3 Regulaminu ustalono, cyt. „Wnioskodawca może uzyskać dofinansowanie przedsięwzięcia w wysokości do 50% udokumentowanych fakturą poniesionych kosztów na zakup i instalację jednego z urządzeń wymienionych w § 1 ust. 1, jednak kwota ta nie może przekroczyć wartości:

- a) dla przydomowych oczyszczalni ścieków – 2 500,00 zł
- b) dla kolektorów słonecznych – 2 500,00 zł
- c) dla instalacji fotowoltaicznych – 2 500,00 zł
- d) dla ekologicznych źródeł ciepła – 2 500,00 zł
- e) dla zbiorników na deszczówkę i oczek wodnych – 1500,00 zł”.

Z powyższych zapisów nie wynika jednoznacznie, w jakiej wysokości dotacja może zostać udzielona. Jeżeli wnioskodawca przedstawi, przykładowo poniesione koszty na realizację inwestycji w wysokości 5.000,00 zł na montaż instalacji fotowoltaicznych albo kolektorów słonecznych, to mając na uwadze brzmienie ww. zapisów, mógłby otrzymać dofinansowanie w dowolnej wysokości w przedziale do kwoty 2.500,00 zł.

Zdaniem Kolegium Izby Rada Gminy Krasnosielc powinna w uchwale jednoznacznie określić wysokość dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości dotacji celowej może nastąpić, np. przez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków (np. w wysokości 50 %, jednak nie więcej niż 2.500,00 zł). W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale Rady Gminy Krasnosielc, istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Skoro bowiem organowi stanowiącemu, na mocy przywołanego przepisu, została przyznana kompetencja do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania tej dotacji i sposobu jej rozliczania, to wysokość dotacji, w ocenie Kolegium Izby, powinna być określona jednoznacznie w sposób nie budzący wątpliwości.

W § 3 ust. 1 Regulaminu ustalono m.in., że częściowy zwrot poniesionych kosztów na zakup urządzeń mogą uzyskać podmioty legitymujące się prawem do dysponowania nieruchomością przeznaczoną na cele budowlane (mieszkaniowe). Zgodnie zaś z § 3 ust. 2 Regulaminu, dofinansowanie mogą uzyskać właściciele nieruchomości, z wyłączeniem nieruchomości wykorzystywanych sezonowo.

Zdaniem Kolegium Izby ograniczenie realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska tylko do podmiotów posiadających prawo do dysponowania nieruchomością przeznaczoną na cele budowlane (mieszkaniowe), w dodatku z zastrzeżeniem, że nie mogą to być nieruchomości wykorzystywane sezonowo, prowadzi do faktycznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji.

Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych powyżej regulacji, o dotację nie będą mogły ubiegać się przykładowo podmioty, posiadające budynki inne niż mieszkalne (sklepy, magazyny, zakłady usługowe, etc.) oraz podmioty, będące w posiadaniu nieruchomości wykorzystywanych sezonowo (domki letniskowe).

Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowania, zawężające przedmioty podlegające dofinansowaniu, prowadzą w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, które mogłyby z dotacji skorzystać. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

W § 4 ust. 6 Regulaminu Rada Gminy Krasnosielc ustaliła, cyt. „Wnioski będą przyjmowane do wyczerpania alokacji środków na dany rok”. Unormowania tego nie można jednak utożsamiać ze wskazaniem terminu do składania wniosków. Powyższe sformułowanie nie zapewnia bowiem beneficjentowi dofinansowania pewności, co do konkretnej daty, do której o dotację może się ubiegać. Wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. „stwierdzenie „tryb udzielania” ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...)”.

W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji mieści się w trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji, o którym mowa w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, a więc jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego.

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (tak: np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05 oraz wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

W § 4 ust. 7 Regulaminu postanowiono, cyt. „Tworzy się Komisję do spraw rozpatrywania wniosków o udzielanie dotacji celowej na inwestycje z zakresu ochrony środowiska, zwaną dalej Komisją. Skład komisji oraz jej kompetencje zostaną określone zarządzeniem Wójta Gminy Krasnosielc”.

Wskazać w tym miejscu należy, że Rada Gminy Krasnosielc nie określiła kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie, w oparciu o które Komisja będzie podejmowała decyzje.

Z kolei w § 6 Regulaminu Rada Gminy Krasnosielc postanowiła, cyt. „1. Dofinansowanie podlega zwrotowi w przypadku braku eksploatacji lub eksploatacji urządzenia niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych opracowanych przez producenta lub dostawcę lub wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. 2. Zwrot dofinansowania następuje w sposób zgodny z art. 252 ustawy o finansach publicznych”.

Ww. uregulowania zdaniem Kolegium Izby wykraczają poza delegację przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym w przedmiotowej uchwale rada gminy powinna określić zasady udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Kwestie zwrotu dotacji, w tym dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem czy też pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości zostały uregulowane w przepisach art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. Pogląd ten podzielił NSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „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”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106