



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2024 r.

Poz. 8048

UCHWAŁA NR 6.139.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 27 lutego 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LXXVIII/547/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 8 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LXXVIII/547/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 8 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza, tj.

- 1) § 1 pkt 10 uchwały,
- 2) § 1 pkt 12 uchwały,
- 3) pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- 4) pkt 5 lit. b Załącznika Nr 1 do uchwały,
- 5) pkt 5 lit. a Załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazu „brutto”,
- 6) pkt 5 lit. b Załącznika Nr 2 do uchwały,
- 7) pkt 5 lit. d Załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrażenia „(a-b-c)”,
- 8) pkt 7 lit. c) Załącznika Nr 2 do uchwały,

z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Jaktorów 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 12 lutego 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXXVIII/547/2024 Rady Gminy Jaktorów z dnia 8 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza.

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.

W § 1 pkt 10 badanej uchwały Rada Gminy Jaktorów postanowiła o dodaniu ust. 4 do uchwały Nr LII/385/2022 Rady Gminy Jaktorów z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza, w brzmieniu, cyt. „Środki niewykorzystane będą podlegały zwrotowi na warunkach określonych w umowie o udzieleniu dotacji”.

Następnie w § 1 pkt 12 badanej uchwały ustalono nowe brzmienie dla § 11 ust. 2 ww. uchwały Nr LII/385/2022, cyt. „W przypadku niezłożenia wniosku o rozliczenie dotacji lub stwierdzenia nieprawidłowości w przedłożonym wniosku o rozliczenie dotacji i nieusunięciu ich w wyznaczonym terminie lub niezrealizowaniu inwestycji zgodnie z warunkami określonymi w umowie, Wójt Gminy Jaktorów wezwie wnioskodawcę do zwrotu w całości udzielonej dotacji, informując o tym na piśmie z podaniem przyczyn”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia badanej uchwały nie mieszczą się w zakresie delegacyjnym art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i stanowią jego modyfikację. Zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Kolegium Izby wskazuje, iż zarówno zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w ustawie o finansach publicznych, dlatego też nie wymagają odrębnego 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 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”.

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

Dalej w Załączniku Nr 1 do badanej, stanowiącym wniosek o udzielenie i wypłatę dotacji celowej na dofinansowanie z budżetu Gminy Jaktorów, w pkt 3 określono, cyt. „Tytuł prawny do nieruchomości (zaznaczyć właściwe) [] własność, [] współwłasność”. Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Jaktorów powyższym zapisem ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji do posiadania tytułu prawnego wynikającego z prawa własności, pomijając przy tytuły wynikające z użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego oraz stosunku zobowiązaniowego.

Powyższe uregulowania, zawężające tytuły prawne podlegające dofinansowaniu, prowadzą w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, które mogłyby z dotacji skorzystać, co istotnie narusza wskazany przepis. Stanowisko takie poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19, cyt. „(...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji (...), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...).

Następnie w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, w pkt 5 określono, cyt. „Koszt zadania objętego wnioskiem:

- a) szacowana cena zakupu wraz z montażem i niezbędnym osprzętem nowego kotła c.o.
.....zł
- b) kwota podatku od towarów i usług (VAT) podlegająca odliczeniu od kosztów inwestycji.....zł

c) wnioskowana kwota dotacji.....zł**”

Z kolei w pkt 5 Załącznika Nr 2, stanowiącego wniosek o rozliczenie dotacji celowej na dofinansowanie z budżetu Gminy Jaktorów kosztów inwestycji służących ochronie powietrza, postanowiono, cyt.

„Koszty kwalifikowane poniesione na wykonanie zadania.

a) koszt zakupu wraz z montażem i niezbędnym osprzętem nowego kotła c.o.zł
brutto

b) kwota podatku od towarów i usług (VAT) podlegająca odliczeniu od kosztów inwestycji.....zł

c) dofinansowanie otrzymane z innych źródeł: zł

d) ogółem koszty kwalifikowane (a-b-c) zł

e) wnioskowana kwota dotacji.....zł**”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie wyrazu „brutto” oraz w zakresie metodologii wyliczania dotacji z podatkiem VAT (wskazane w pkt 5 lit. b Załącznika Nr 1 i w pkt a, b i d Załącznika Nr 2) wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura, do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały w całości lub w części zaliczyć należy m.in. naruszenie treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976, wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

Zgodnie z § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

Ponadto, w pkt 7 lit. c Załącznika Nr 2 do badanej uchwały uchwalono oświadczenie o treści, cyt. „Oświadczam, że w budynku, w którym zrealizowano zadanie nie jest /jest* prowadzona działalność gospodarcza”. Zdaniem Kolegium Izby powyższy zapis także wykracza poza delegację wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

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

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych