



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 28 czerwca 2022 r.

Poz. 1798

### UCHWAŁA NR 19/27/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 22 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. – Dz. U. z 2021 r., poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. – Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność uchwały nr XXXIX/326/2022 Rady Gminy Rudniki z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Rudniki na realizację zadań polegających na likwidacji źródeł niskiej emisji i zastąpienie ich rozwiązaniami proekologicznymi** z powodu naruszenia art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. – Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.) w zw. z art. 126, 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. – Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

#### UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 25 maja 2022 r. doręczono uchwałę nr XXXIX/326/2022 Rady Gminy Rudniki z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Rudniki na realizację zadań polegających na likwidacji źródeł niskiej emisji i zastąpienie ich rozwiązaniami proekologicznymi, w której treści przywołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zawarto postanowienie o nowelizacji załącznika do uchwały nr XXXVI/289/2021 Rady Gminy Rudniki z dnia 30 grudnia 2021 r. stanowiącego Regulamin w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Rudniki na likwidację źródeł niskiej emisji i zastąpienie ich rozwiązaniami proekologicznymi. Dokonaną zmianą postanowiono:

§ 1 *„W załączniku do uchwały nr XXXVI/289/2021 Rady Gminy Rudniki z dnia 30 grudnia 2021 r. tj. Regulamin w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Rudniki na likwidację źródeł niskiej emisji i zastąpienie ich rozwiązaniami proekologicznymi, wprowadza się następujące zmiany:*

1. *W § 4 ust. 25 otrzymuje następujące brzmienie: „Wnioskodawca zobowiązany jest do rozpoczęcia realizacji zadania, nie wcześniej niż po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji.”*

2. *W § 4 ust. 26 otrzymuje następujące brzmienie: „Udzielona dotacja nie może być przeznaczona na refinansowanie kosztów określonych w § 3 ust. 2, poniesionych przed datą złożenia wniosku o udzielenie dotacji.”*

3. (...),

4. (...),

5. (...).”

W § 3 uchwały będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego zawarto zapis, że „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z mocą obowiązującą od dnia 5 lutego 2022 r.”

Dokonanymi zmianami zastąpiono m.in. brzmienie § 4 ust. 25 i ust. 26 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXVI/289/2021 Rady Gminy Rudniki z dnia 30 grudnia 2021 r. o treści:

§ 4 ust. 25 „Wnioskodawca zobowiązany jest do rozpoczęcia realizacji zadania, nie wcześniej niż po podpisaniu umowy, w terminach, zakresie i na zasadach określonych w umowie.”

§ 4 ust. 26 „Udzielona dotacja nie może być przeznaczona na refinansowanie kosztów określonych w § 3 ust. 2, poniesionych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej.”

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Rozpatrując badaną sprawę, Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.), 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 (dalej: u.f.p.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Zasady udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały (art. 403 ust. 5 p.o.ś.), natomiast udzielenie dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 p.o.ś. następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4 (art. 403 ust. 6 p.o.ś., zdanie pierwsze).

W ocenie Kolegium podnieść w pierwszej kolejności należy, iż przedmiot stanowienia organu wskazanego w ww. przepisie art. 403 ust. 5 p.o.ś. odnosi się do szczególnej formy wydatków publicznych jakimi są dotacje określone w art. 126 u.f.p., zatem formułowanie postanowień rozpatrywanej uchwały w zakresie wyznaczonym kompetencjami rady gminy powinno respektować granice tych kompetencji określone bezpośrednio we wskazanym przepisie prawa. Jak wynika z zaprezentowanej w art. 126 u.f.p. definicji, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacje celowe są to środki przeznaczone na:

1) finansowanie lub dofinansowanie:

a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,

b) ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego,

- c) bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- d) zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b,
- e) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym,
- f) kosztów realizacji inwestycji;

2) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje art. 403 ust. 6 tej ustawy. Z powyższego uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej, co znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r., zgodnie z którym „brak jest możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej” (sygn. akt I GSK 1974/19).

Zatem w ocenie Kolegium postanowienia § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały nr XXXIX/326/2022 Rady Gminy Rudniki z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Rudniki na realizację zadań polegających na likwidacji źródeł niskiej emisji i zastąpienie ich rozwiązaniami proekologicznymi zawierają zapisy w sposób istotny naruszające art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdza także, że uchwała będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego umiejscowiona w dyspozycji art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym posiada status aktu prawa miejscowego, tj. źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Uregulowany w § 3 uchwały nr XXXIX/326/2022 z dnia 28 kwietnia 2022 r. Rady Gminy Rudniki termin uzyskania przez akt prawa miejscowego mocy obowiązującej, tj. „*Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z mocą obowiązującą od dnia 5 lutego 2022 r.*” określa wsteczną moc obowiązywania uchwały, likwidując tym samym ustawowy 14 dniowy termin wejścia w życie uchwały rady a zarazem uzyskania przez tę uchwałę statusu aktu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Brak jest przy tym w ocenie organu nadzoru podstaw do zastosowania art. 5 wskazanej ustawy. Przepis art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych co prawda dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jednakże przełamanie fundamentalnej zasady prawnej nie działania prawa wstecz nie może stać w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok WSA Gdańsk z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt. III SA/Gd 262/12 ).

W tym stanie faktycznym i prawnym w ocenie Kolegium wystąpiły przesłanki do unieważnienia uchwały w całości.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki