



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 1765

UCHWAŁA NR KI.411.21.2024

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 21 lutego 2024 r.

znak sprawy: KI.43.62.8.2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając 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.) 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)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR LIX/658/24 Rady Gminy Zabierzów z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla Gminy Zabierzów.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LIX/658/24 z dnia 26 stycznia 2024 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 2 lutego 2024 r.

Podejmując uchwałę Nr LIX/658/24 Rada Gminy Zabierzów powołała się na przepisy cyt. "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 58 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. w Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 400a ust. 1 pkt 5, 21 i 22 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. w Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)".

W załączniku do ww. uchwały Rada Gminy Zabierzów przyjęła Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla Gminy Zabierzów określający warunki udzielania dotacji, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej, sposób jej rozliczania oraz kontroli wykonanego zadania.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały NR LIX/658/24 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem i stwierdziło, co następuje:

1. W § 8 załącznika do uchwały Rada Gminy Zabierzów postanowiła, iż cyt.:

„1. Gmina Zabierzów zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia kontroli:

1) realizacji Inwestycji, przed jej rozpoczęciem i na każdym etapie jej realizacji,

2) sposobu eksploatacji zamontowanego Nowego źródła ciepła w terminie 5 lat od daty wypłacenia Dotacji.

2. Z przeprowadzonych kontroli sporządza się protokoły.

3. Kontrola powinna być prowadzona w sposób umożliwiający potwierdzenie:

1) prawidłowości wykorzystania środków Dotacji zgodnie z postanowieniami Umowy (cel na jaki dotacja została przyznana) oraz zastosowania urzędzeń posiadających wymagane certyfikaty energetyczno-emisyjne,

2) prawidłowego wykonania robót zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami.

4. Przyznana Dotacja podlega zwrotowi w przypadku stwierdzenia braku spełnienia któregokolwiek z warunków określonych w Umowie lub/i Programie.”.

Art. 403 ust. 5 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) - dalej "p.o.ś." stanowi, że zasady udzielania dotacji celowej, 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. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdza, że zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 p.o.ś. upoważnienie organu stanowiącego gminy nie obejmuje swoim zakresem kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że zarówno modyfikacja jak i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. NSA 385/99). Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 listopada 2010 r. II SA/Op 378/10). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać ustalenia uchwały, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie. Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

2. Ponadto Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 9 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Zabierzów postanowiła, iż cyt.:

„1. Inwestor zobowiązany jest do zwrotu uzyskanej Dotacji w następujących przypadkach:

1) Jeżeli Nowe źródło ciepła, na które Inwestor uzyskał Dotację zostanie zdemontowane w ciągu 5 lat od daty otrzymania Dotacji;

2) Jeżeli Nowe źródło ciepła, na które Inwestor uzyskał Dotację jest wykorzystywane niezgodnie z jego przeznaczeniem;

3) Jeżeli Inwestor podał w Deklaracji lub w innych dokumentach stanowiących podstawę do udzielenia Dotacji nieprawdziwe informacje, na podstawie których Dotacja została wypłacona;

4) Jeżeli bez uzyskania zgody Gminy w Budynku, w którym była przeprowadzona Inwestycja zostanie zainstalowane nowe źródło ogrzewania na paliwa stałe.

2. W przypadkach określonych w § 9 ust. 1 Dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdza, że przesłanki zwrotu dotacji, udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone przepisami art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.) . Powołane przepisy nie przewidują zwrotu dotacji w przypadkach, o których mowa w § 9 badanego Regulaminu.

Rada Gminy Zabierzów dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji uregulowań ustawowych, wykraczając ponadto poza zakres kompetencji wyznaczony art. 403 ust. 5 p.o.s.. Kolegium Izby podkreśla, że przedmiotowa uchwała jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Według art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwała winna była zostać wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. O obowiązku zachowania ram delegacji ustawowej stanowi uzasadnienie Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2010 r. (sygn. akt: I SA/Kr 1673/10), w którym Sąd stwierdził: „(...) stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.”

3. W § 4 ust.1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła: „*Wraz z ogłoszeniem naboru uczestnictwa zostają udostępnione druki dokumentów niezbędnych do złożenia Deklaracji przystąpienia do Programu w celu ich pobrania, wypełnienia i złożenia w Gminie.*” Następnie w § 4 ust. 8 Załącznika do uchwały Rada Gminy określiła cyt.„, *W terminie złożenia Deklaracji każdy Inwestor ma obowiązek przedłożyć wypełnioną i podpisaną Deklarację udziału w Programie wraz z:*

1) *Przewidywanym zakresem rzeczowym i finansowy wykonania Inwestycji ze wskazaniem typu Nowego źródła ciepła i jego parametrów technicznych oraz podaniem numeru rachunku bankowego i nazwy banku Inwestora,*

2) *Dokumentem świadczącym o posiadaniu tytułu prawnego lub/i stosownego pełnomocnictwa do wszystkich czynności związanych ze złożeniem Deklaracji uczestnictwa w Programie, podpisaniem umowy, pobraniem i rozliczeniem dotacji,*

3) *Oświadczeniem:*

a) *o zobowiązaniu się do trwałej likwidacji Starego źródła ciepła w Budynku,*

b) *potwierdzającym, że Budynek jest użytkowany zgodnie z przepisami prawa budowlanego,*

c) *potwierdzającym, że budynek służy zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych,*

d) *potwierdzającym akceptację i wypełnienie pozostałych warunków niezbędnych do udzielenia Dotacji zgodnie z zasadami Programu i obowiązującymi przepisami prawa.”*

Kolegium Izby zauważa, że zgodnie z art. 403 ust. 5 p.o.s. 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Zabierzów nie uchwaliła wzoru wniosku o udzielenie dotacji, ani nie określiła co taki wniosek (oprócz załączników do niego) ma zawierać, jak również nie uchwaliła wzoru wniosku o rozliczenie dotacji, ani nie określiła co taki wniosek (oprócz załączników do niego) ma zawierać, co w rezultacie prowadzi do stanowienia tych kwestii przez organ wykonawczy. Wójt bowiem byłby uprawniony do określenia wzoru wniosku o udzielenie i rozliczenie dotacji, w sytuacji gdy Rada Gminy w uchwale prawa miejscowego nie wskazała jakie elementy wnioski te powinny zawierać. Nie powinno budzić wątpliwości, że stanowienie o elementach wniosku o udzielenie dotacji jest częścią trybu postępowania o udzielenie dotacji. Zważywszy na treść wyżej cytowanego art. 403 ust. 5 p.o.s. uprawnienie w zakresie stanowienia o treści wniosku o udzielenie i rozliczenie dotacji jak i rodzaju dokumentów składanych wraz z tymi wnioskami przysługuje wyłącznie Radzie Gminy.

4. Rada Gminy Zabierzów, zgodnie z treścią badanej uchwały, ustaliła w § 6 ust.1 załącznika do badanej uchwały, elementy umowy o udzielenie dotacji celowej. W tym miejscu wskazać należy, iż obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 p.o.s.. Brak wymienienia kwestii związanych z zawarciem umowy w art. 403 ust. 5 p.o.s. oraz ich uregulowanie w ustępie następującym po nim potwierdza, że Radzie

Gminy Zabierzów nie została przyznana kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego w tym zakresie - vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19. Kolegium Izby wskazuje, że kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia prawa lokalnego nie są dowolne, ale muszą się ściśle mieścić w ramach przyznanego upoważnienia ustawowego, wypełniać w sposób kompletny zakres tego upoważnienia oraz nie mogą naruszać norm prawa powszechnie obowiązującego.

5. Kolegium Izby wskazuje również na nieprecyzyjny zapis § 4 ust. 8 pkt 3 lit. d załącznika do uchwały Rady Gminy cyt.:', *potwierdzającym akceptację i wypełnienie pozostałych warunków niezbędnych do udzielenia Dotacji zgodnie z zasadami Programu i obowiązującymi przepisami prawa.*" w zakresie nie zdefiniowania sformułowania „wypełnienie pozostałych warunków”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie ze względu na istotny charakter wskazanego naruszenia prawa na posiedzeniu w dniu 7 lutego 2024 r. postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały NR LIX/658/24 Rady Gminy Zabierzów z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla Gminy Zabierzów. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Zabierzów o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Rady Gminy.

W związku z tym, że Rada Gminy Zabierzów nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, po ponownym rozpoznaniu sprawy Uchwały NR LIX/658/24 Rady Gminy Zabierzów z dnia 26 stycznia 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 21 lutego 2024 r. postanowiło orzec jak w sentencji uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska