

UCHWAŁA Nr 0102-196 /18
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 26 kwietnia 2018 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXXII/294/2018 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej dla osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej na dofinansowanie kosztów wymiany, bądź zakupu źródeł ciepła w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Gronowo Elbląskie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXII/294/2018 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej dla osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej na dofinansowanie kosztów wymiany, bądź zakupu źródeł ciepła w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Gronowo Elbląskie.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Gronowo Elbląskie na sesji w dniu 28 marca 2018 r. podjęła uchwałę Nr XXXII/294/2018 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej dla osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej na dofinansowanie kosztów wymiany, bądź zakupu źródeł ciepła w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Gronowo Elbląskie.

W dniu 12 kwietnia 2018 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2018 r. zawiadomiono Gminę Gronowo Elbląskie, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 26 kwietnia 2018 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego

sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Gronowo Elbląskie nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2018 r. przedmiotową uchwałę ustaliło, że podstawę prawną jej podjęcia stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077) oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 4 pkt 1 lit.a, ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.).

Zgodnie z art. 126 w zw. z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, a wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że w § 1 Rada Gminy Gronowo Elbląskie dokonała zapisu, iż przyjmuje się „Regulamin określający zasady i tryb udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Gronowo Elbląskie na dofinansowanie kosztów wymiany bądź zakupu źródła ciepła w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Gronowo Elbląskie” (zwany dalej : Regulaminem) w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

W § 4 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Gronowo Elbląskie zapisała, iż „Dotacja wypłacana jest ze środków budżetu Gminy Gronowo Elbląskie na dofinansowanie kosztów przedsięwzięcia, poniesionych w związku z wymianą dotychczasowego źródła ciepła w budynkach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium

sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego, bądź zakupem ekologicznego źródła ciepła do nowo wybudowanych budynków mieszkalnych.”

Natomiast w § 10 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy Gronowo Elbląskie postanowiła, iż „Przekazanie dotacji następuje po zakończeniu i przyjęciu prawidłowego rozliczenia realizacji zadania określonego w umowie.”

W § 10 ust. 5 Regulaminu zapisano również, iż „Wypłata dotacji celowej na rzecz Wnioskodawcy następuje w terminie określonym w umowie o dotację, po dokonaniu sprawdzenia wykonania systemu grzewczego przez upoważnionych pracowników Urzędu Gminy Gronowo Elbląskie.”

Z przytoczonych wyżej zapisów Regulaminu wynika, że dotacja celowa na dofinansowanie kosztów wymiany bądź zakupu źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Gronowo Elbląskie zostanie udzielona dopiero po jej zrealizowaniu. Zatem dotacja ta nie będzie udzielona na realizację konkretnej inwestycji, a stanowić będzie *de facto* refundację części kosztów poniesionych na realizację inwestycji.

Kolegium Izby stwierdza, że istotą dotacji celowych jest ich udzielanie na realizację zadania publicznego, wyłącznie na wydatki poniesione po zawarciu umowy. Zatem niezgodne z prawem są zapisy dokonane przez Radę Gminy Gronowo Elbląskie dotyczące przekazania kwoty dotacji dopiero po zrealizowaniu inwestycji.

Przepisy ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie przewidują udzielania dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego, gdyż zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczana jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, a wykorzystanie dotacji, jak to wyżej wskazano, następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie.

Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może nastąpić po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Realizacja zadania, na które jest udzielona dotacja celowa, wykorzystanie tej dotacji oraz jej rozliczenie stanowią odrębne etapy postępowania i nie są to pojęcia tożsame, a wykorzystanie dotacji nie jest równoznaczne z zapłatą za wykonane zadanie (wyrok NSA z dnia 20.11.2014 sygn. akt II GSK 1107/13).

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Gronowo Elbląskie nie posiada uprawnień do regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii dotyczących

refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ponadto Rada Gminy Gronowo Elbląskie w § 1 ust. 2 Regulaminu postanowiła, iż „Wnioskodawcami mogą być osoby fizyczne, będące właścicielami lub współwłaścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych i niebędące przedsiębiorcami oraz niezalegające z opłatami i podatkami na rzecz Gminy Gronowo Elbląskie.”

Kolegium Izby stwierdza, że uzależnienie uzyskania przez wnioskodawcę dotacji celowej na dofinansowanie z budżetu gminy kosztów inwestycji służących ochronie środowiska od obowiązku niezalegania z opłatami i podatkami na rzecz Gminy Gronowo Elbląskie wykracza poza zakres upoważnienia, wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, do określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację, w tym formę wniosku, a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. Sygn. akt I SA/Kr 1106/08).

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są one uprawnione do wychodzenia poza zakres ustawowych upoważnień.

Ponadto Rada Gminy Gronowo Elbląskie w § 11 ust. 1 Regulaminu dokonała zapisu, iż „Dofinansowanie podlega zwrotowi w całości wraz z odsetkami według stawki jak dla zaległości podatkowych, liczonymi za okres od dnia przekazania dofinansowania do dnia jego zwrotu, w przypadku naruszenia postanowień umowy o udzielenie dotacji, w tym utrzymywania systemu grzewczego w należytych stanie technicznym, korzystania z niego zgodnie z przeznaczeniem, umożliwienia kontroli przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym Wnioskodawca uzyskał dofinansowanie.”

Kolegium Izby podnosi, że dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest instytucją prawa finansowego. Przesłanki oraz sposób zwrotu dotacji kompleksowo uregulowane zostały w ustawie o finansach publicznych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do ustalania innych terminów zwrotu dotacji ani sposobów naliczania odsetek niż te, które określone zostały w ustawie o finansach publicznych, o czym stanowi dyspozycja art. 253 ustawy o finansach publicznych. Przepisów art. 251 (zwrot niewykorzystanych dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego) i art. 252 (przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z

budżetu jednostki samorządu terytorialnego) nie stosuje się, jeżeli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji. Art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska nie reguluje terminów zwrotu dotacji i zasad naliczania odsetek w sposób odmienny niż wynika to z art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Rada Gminy Gronowo Elbląskie w § 13 Regulaminu zapisała, iż :

„§ 13 ust. 1 Upoważnieni pracownicy Urzędu Gminy Gronowo Elbląskie mają prawo do przeprowadzania kontroli w zakresie korzystania z urządzenia grzewczego objętego dofinansowaniem, w okresie 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym wnioskodawca uzyskał dofinansowanie.

§ 13 ust. 2 Kontrola będzie polegać przede wszystkim na badaniu prawidłowości wykorzystania środków publicznych przekazanych tytułem dofinansowania urządzenia, w tym stanu i sposobu jego wykonania, utrzymywania go w należyтым stanie technicznym, prowadzenia dotyczącej go dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy o udzielenie dotacji.

§ 13 ust. 3 W celu wykonywania kontroli, kontrolujący są uprawnieni do:

- 1) dokonywania oględzin,
- 2) żądania dokumentów i wyjaśnień,
- 3) sporządzania dokumentacji z prowadzonych czynności kontrolnych (w tym zdjęć).”

Kolegium Izby stwierdza, że powyżej przytoczone regulacje uchwalono z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem rada gminy w drodze uchwały określa 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Upoważnienie udzielone organowi stanowiącemu gminy na podstawie tego przepisu nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Dane elementy powinny zostać określone w umowie zawartej pomiędzy gminą oraz podmiotem, któremu zostaje udzielona dotacja, zawartej na podstawie art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Stwierdzić więc należy, iż Rada Gminy Gronowo Elbląskie nie posiada uprawnień do regulowania kwestii dotyczących kontroli realizacji inwestycji.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów

jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) 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 11 lutego 1998 r. Sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie orzekło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie

Iwona Bender-Bundorf