Elektronicznie podpisany przez:
Daniel Ko odziej
dnia 24 stycznia 2023 r.

Uchwała Nr 12/I/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 12 stycznia 2023 r.

w sprawie uchwały Nr 606/LIV/2022 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dofinansowania w formie dotacji zadań z zakresu termomodernizacji budynków wielorodzinnych położonych na terenie gminy Lubliniec, będących w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **uchwala,** co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr 606/LIV/2022 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dofinansowania w formie dotacji zadań z zakresu termomodernizacji budynków wielorodzinnych położonych na terenie gminy Lubliniec, będących w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych **w części dotyczącej § 11 pkt 1) i 3) załącznika do uchwały oraz § 7 ust.8 pkt 1) i 2) załącznika do uchwały,** z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) oraz w związku z art. 43, art. 251 - 253 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz.1634 z późn. zm.) i w nawiązaniu do art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.) - poprzez:
nieuprawnione uregulowanie:

a) zasad dotyczących kontroli,
b) zasad zwrotu otrzymanej dotacji,
c) wymagań odnośnie braku zaległości podatków i opłat oraz spełniania wymagań ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 z późn.zm.);

– czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 606/LIV/2022 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dofinansowania w formie dotacji zadań z zakresu termomodernizacji budynków wielorodzinnych położonych na terenie gminy Lubliniec, będących w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 20 grudnia 2022 r. W dniu 30 grudnia 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 316/XXIX/2022wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wymienionej uchwały Rady Miejskiej w Lublińcu.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 12 stycznia 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie, którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.).

Kolegium Izby prowadząc postępowanie, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Rada Miejska w Lublińcu na sesji w dniu 16 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr 606/LIV/2022 w sprawie uchwalenia Regulaminu dofinansowania w formie dotacji zadań z zakresu termomodernizacji budynków wielorodzinnych położonych na terenie gminy Lubliniec, będących w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych.

Przedmiotową uchwałę, jak wynika z jej podstawy prawnej, podjęto na podstawie przepisów:
- art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

- art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby postanowiło, że badanie nadzorcze przedmiotowej uchwały należy przeprowadzić poprzez pryzmat unormowania art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) wraz z przepisami z nim powiązanymi. Delegacyjny przepis ustawowy z art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska stanowi, że 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. Natomiast powołany w jego treści ust. 4 tego artykułu mówi, że 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 z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

a) osób fizycznych,

b) wspólnot mieszkaniowych,

c) osób prawnych,

d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w badanej uchwale stwierdziło zapisy, które naruszają w stopniu istotnym obowiązujące przepisy prawa. Chodzi o nieuprawnione unormowanie w niektórych jej przepisach treści wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, albo naruszających normy prawa powszechnie obowiązującego, które odnoszą się do kwestii dotyczących:

1. Zasad dotyczących kontroli.

Zasady te zawarto w przepisach w § 11 pkt 1) załącznika do uchwały, podczas gdy przywołany już wcześniej przepis kompetencyjny - art. 403. ust. 5 Prawo ochrony środowiska, upoważnia radę gminy albo powiatu do określenia w drodze uchwały: 1) zasad udzielania dotacji celowej,

w tym kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania; 2) trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, 3) sposobu rozliczania dotacji.

W podanym przepisie brak legitymacji dla rady do określenia w uchwale zasad kontroli.

W ocenie Kolegium, jeżeli jednak uregulowania dotyczące kontroli wchodzą w skład unormowań odnoszących się do sposobu rozliczania dotacji, nie naruszają one przepisów prawa.

W przedmiotowej sprawie, zarówno z treści tego zapisu jak i złożonych wyjaśnień przez Przedstawicieli Miasta (pismo Urzędu Miejskiego w Lublińcu z 9.01.2023r) jednoznacznie wynika, że podjęte uregulowania dotyczą etapu po rozliczeniu dotacji i odnoszą się do okresu trwałości projektu. W tym stanie rzeczy, zdaniem Kolegium podjęta materia nie znajduje legitymacji w przepisie art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, zatem nie powinna stanowić treści badanego aktu, co nie wyklucza zasadności wprowadzenia takich postanowień do treści umowy o udzielenie dotacji .

2. <u>Zasad zwrotu otrzymanej dotacji.</u>

Takie uregulowania zostały zawarte w § 11 pkt 3) załącznika do uchwały, natomiast możliwości ustanawiania takich przepisów nie przewiduje delegacja ustawowa do podejmowania uchwały w tej sprawie przez organ stanowiący z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przesłanki zwrotu dotacji udzielonej z budżetu gminy określił sam ustawodawca w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W myśl art. 251 ust. 1 – 5 tej ustawy, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku podjęcia uchwały z art. 263 ust. 2 tej ustawy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. 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. Na podstawie art. 251 ust. 5 ustawy o finansach publicznych od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 tego artykułu nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia

następującego po upływie terminów zwrotu określonych w art. 251 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z art. 252 ust.1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności z pkt 1 lub pkt 2. Według przepisów ust. 2 – 5 ww. artykułu, w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega zaś ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Powołane przepisy w ocenie Kolegium Izby kompleksowo regulują zagadnienie zwrotu dotacji. Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy (nie uchwały) mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy.

3. <u>Wymagań odnośnie braku zaległości podatków i opłat oraz spełniania wymagań ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.</u>

W § 7 ust. 8 pkt 1) i 2) załącznika do uchwały, podjęto regulację o treści:

8. Wnioskodawca składając wniosek, składa oświadczenie, że:

1) spełnia wymagania ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 z późn.zm.);

2) nie zalega z podatkami i opłatami na rzecz gminy;

Ustalone przez Radę Miejską w Lublińcu zasady udzielania dotacji celowej w części obejmującej wyżej cytowany zapis ograniczają krąg podmiotów ubiegających się o dotacje

o osoby nie spełniające wymagań ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o osoby zalegające z podatkami i opłatami na rzecz gminy i naruszają zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych, którą określa przepis art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz.1634 z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu ustawy prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. A zatem wprowadzenie w § 7 ust. 8 pkt 1) i 2) załącznika do uchwały kryterium ubiegania się o dotację celową wyłącznie wnioskodawców, którzy nie zalegają z podatkami i opłatami na rzecz gminy oraz spełniają wymagania ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi zawężenie kręgu podmiotów ubiegających o dotacje. Powyższy zapis istotnie narusza przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556) w związku z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz.1634 z późn. zm.).

Te postanowienia badanej uchwały wzbudziły tak że wątpliwości Kolegium, w kontekście przepisu art. 293 ustawy Ordynacja podatkowa, który w § 1 mówi, że indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową.

Powołany w sentencji niniejszej uchwały, przepis ustawy Prawo ochrony środowiska ustanawiający upoważnienie dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim w tym przypadku jest jej art. 403 ust. 5, w ocenie Kolegium Izby popartej orzecznictwem sądów administracyjnych podlega ścisłej wykładni językowej. Jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnienia i nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego, jak również nie mają możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu oraz nie mogą również naruszać przepisów prawa materialnego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11), w sentencji którego Sąd wskazał, że: „*Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie*

od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii" oraz WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2021 r., III SA/Po 747/20, w którym Sąd wypowiedział się, że „*Określone w art. 403 ust. 5 P.o.ś. upoważnienie nie uprawnia do tego rodzaju modyfikacji i to mimo użytego w tym przepisie zwrotu w szczególności, gdyż rada gminy może stanowić prawo miejscowe jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji i art. 40 ust. 1 u.s.g.), ale jednocześnie nie może modyfikować tego, co już uregulowano w przepisie ustawy*".

Podsumowując całokształt zaprezentowanych powyżej argumentów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej