



Uchwała Nr 37/III/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 2 lutego 2021 r.

w sprawie uchwały Nr XXV/240/20 Rady Gminy Gorzyce z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Programu wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Gorzyce na lata 2021-2025

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXV/240/20 Rady Gminy Gorzyce z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Programu wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Gorzyce w latach 2021-2025 **w części** dotyczącej:

- § 8 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: „druk stanowiący załącznik nr 5 do Regulaminu”
 - § 8 ust. 8 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: „ (...) wynikającą z podpisanej umowy”
 - Załącznika Nr 1 do Załącznika Nr 1 do uchwały w treści „KLAUZULA INFORMACYJNA RODO” w zakresie słów: „ zgodnie z załącznikiem nr 5 do Regulaminu”
 - Załącznika Nr 5 do Załącznika Nr 1 do uchwały,
- z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), polegającego na nieuprawnionym uregulowaniu treści umowy dotacji, czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXV/240/20 Rady Gminy Gorzyce z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Programu wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Gorzyce w latach 2021-2025, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 8 stycznia 2021 r.

W dniu 19 stycznia 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Uchwała została podjęta w oparciu o art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, art. 403 ust. 2 - 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W załączniku Nr 1 do uchwały określono Regulamin Programu wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Gorzyce na lata 2021-2025. Regulamin zawiera szczegółowe zasady, tryb udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Gorzyce na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wymianą źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy. Wraz z Regulaminem Rada Gminy Gorzyce uchwaliła, stanowiące integralną część Regulaminu, załączniki:

- wzór wniosku o przyznanie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła - załącznik nr 1;
- wzór oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością - załącznik nr 2;
- wzór oświadczenia dotyczącego pisemnej zgody na przedsięwzięcie inwestycyjne - załącznik nr 3;
- wzór zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót - załącznik nr 4;
- wzór umowy - załącznik nr 5
- wzór zgłoszenia zakończenia modernizacji - załącznik nr 6;
- wzór protokołu odbioru końcowego - załącznik nr 7
- wzór rozliczenia dotacji – załącznik nr 8;

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego wyjaśnienia złożył Wójt Gminy, który w piśmie Znak: GK.042.2.00001.2021 z dnia 28 stycznia br. wskazał, że: „1: Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska 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. Wyjaśnić należy, iż określony w załączniku nr 5 do załącznika nr 1 uchwały Rady Gminy Gorzyce nr XXV/240/20 z 21 grudnia 2020r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Programu wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Gorzyce na lata 2021-2025 wzór umowy stanowi wyłącznie wzorzec przyszłej umowy rozumiany jako proponowany, a nie w żaden sposób narzucany czy jedynie możliwy sposób zawarcia takiej umowy. Istotą instytucji wzorców umownych (por. art. 384 §1 kc) jest ułatwienie i ujednolicanie procesu zawierania umów. Rada Gminy Gorzyce określając wzorzec umowy dążyła do ułatwienia procesu podpisywania dokumentów związanych z uzyskiwaniem dotacji i kompleksowego przygotowania całego procesu udzielania dotacji. W rezultacie dokument wzoru winien być odczytywany zgodnie z charakterem tego dokumentu (instytucji wzorców), a więc jako sposób/wariant zawarcia umowy w sposób zgody z przyjętym regulaminem. Takie ujęcie sprawia, iż nie są w żaden sposób ograniczane kompetencje organu wykonawczego. Strony nie muszą bowiem, lecz mogą skorzystać z wzoru umowy (wzorca). Kompetencja do sporządzenia i zawarcia umowy należąca do Wójta Gminy Gorzyce zostaje w pełni zachowana. Art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska winien być odczytywany przez pryzmat wykładni dynamicznej, w świetle której nie przekracza dopuszczalnych zasad udzielania dotacji, przygotowanie wzorca umowy (a więc dokumentu o charakterze pomocniczym, przykładowym, mającym ułatwiać i przyspieszać proces zawierania umów, stosowanym w nowoczesnych systemach prawnych). Tak też z żadnego miejsca uchwały nie wynika, iż Wójt Gminy Gorzyce nie może zawrzeć inaczej sformułowanej umowy, aniżeli określonej w zaproponowanym wzorze (takie ujęcie klóciłoby się z istotą instytucji wzorców umowy). Nie jest przypadkowe użycie w art. 403 ust. 5 ustawy sformułowania obejmujące w szczególności, wskazującego, iż rada gminy w obrębie zasad udzielania dotacji może określić obok elementów obligatoryjnych także inne kwestie. W obrębie innych kwestii mieszczą się kwestie pomocnicze, do takich zaś zaliczyć trzeba przygotowanie wzoru umowy, jako dokumentu ułatwiającego proces pozyskiwania dotacji. Nie można również pominąć prezentowanego przez organ nadzoru stanowiska, iż prawidłowe opracowanie uchwały w oparciu o art. 403 ust. 5 winno ujmować również przygotowanie wzoru dokumentów zmierzających do uzyskania dotacji (por. uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z 21 października 2020 r. sygn. KI-411/242/20) oraz dotychczasową praktykę podejmowania takich uchwał. Uwzględniając powyższe, należy przyjąć, iż uchwała Rady Gminy Gorzyce nr XXV/240/20 z 21 grudnia 2020 r. nie wykracza poza delegację

ustawową. Rada określiła w załączniku nr 5 do załącznika nr 1 przedmiotowej uchwały jedynie wzór umowy.

Na posiedzeniu Kolegium Izby obecni Przedstawiciele Gminy Gorzyce podtrzymali złożone wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały. Na podstawie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w rozdziale 4 ustawy.

Odrębne przepisy, którymi są przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska w przypadku dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, nie regulują trybu i zasad rozliczania tych dotacji, a zatem w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Kompetencje uchwałodawcze rady gminy w zakresie dotacji celowych nie dają podstaw do narzucenia stosowania określonej z góry treści umowy. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia

11.05.2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 (opubl. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), 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”.

Kolegium Izby nie podzieliło stanowiska Gminy zaprezentowanego w piśmie Wójta Gminy z dnia 28 stycznia br., Znak GK.042.2.00001.2021 i podtrzymanego przez Przedstawicieli Gminy na posiedzeniu Kolegium Izby, jakoby wzór umowy stanowiący część uchwały organu stanowiącego miał tylko charakter przykładowy. Ponadto należy wskazać, że przywołane w piśmie rozstrzygnięcie nadzorcze nie odnosiło się do kwestii uregulowania wzoru umowy w treści uchwały.

Reasumując, Kolegium Izby uznało, że normy prawne określone w art. 403 ust. 5 i ust. 6 cyt. wyżej ustawy Prawo ochrony środowiska i w art. 250 ustawy o finansach publicznych nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania wzorów umów zawieranych pomiędzy donatorem, a beneficjentem dotacji celowej udzielanej z budżetu danej jednostki.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, stwierdziło nieważność uchwały Nr XXV/240/20 Rady Gminy Gorzyce z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Programu wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Gorzyce w latach 2021-2025, w części dotyczącej w części dotyczącej:

- § 8 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: „druk stanowiący załącznik nr 5 do Regulaminu”
- § 8 ust. 8 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: „(...) wynikającą z podpisanej umowy”
- Załącznika Nr 1 do Załącznika Nr 1 do uchwały w treści „KLAUZULA INFORMACYJNA RODO” w zakresie słów: „zgodnie z załącznikiem nr 5 do Regulaminu”
- Załącznika Nr 5 do Załącznika Nr 1 do uchwały.

Na niniejszą uchwałę Gminie Gorzyce 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