



Uchwała Nr 244/XX/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 19 sierpnia 2021 r.

w sprawie uchwały Nr XXVII/244/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXVII/244/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna **w części** dotyczącej § 5 ust. 2 i § 7 załącznika do uchwały: „Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna” 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 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), polegającego na nieuprawnionym uregulowaniu postanowień umowy dotacji, sposobu kontroli wykonywania zadania oraz zasad zwrotu dotacji, czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/244/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 30 lipca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2021 r. uchwałą Nr 233/XIX/2021 wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Gminy Brenna. Badanie nadzorcze tego aktu przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 sierpnia 2021 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 15 zzz 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 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.). W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele organów Gminy Brenna, natomiast złożyli wyjaśnienia zawarte w piśmie Nr BR.0711.2.8.2021 z dnia 16 sierpnia 2021 r.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w części. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 19 lipca 2021 r. Rada Gminy Brenna podjęła uchwałę Nr XXVII/244/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), art. 403 ust. 2, ust. 4, ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) i art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 305). Projekt uchwały został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którzy odnieśli się do niego

w pisemnych odpowiedziach. Prezes UOKiK-u w piśmie z dnia 21 czerwca 2021 r. zgłosił stosowne uwagi do projektu, natomiast Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z dnia 25 czerwca 2021 r. poinformował, że nie zgłasza uwag do przedmiotowego projektu.

W podjętej uchwale przyjęto w formie załącznika "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna". W treści regulaminu zamieszczono m.in. w § 5 regulację dotyczącą elementów umowy o udzielenie dotacji, w następującym brzmieniu:

„Podstawę udzielenia dotacji będzie stanowić umowa, zawarta pomiędzy Gminą Brenna, a Wnioskodawcą przed realizacją przedsięwzięcia oraz złożenie wniosku o udzielenie dotacji, a następnie po realizacji przedsięwzięcia wniosku o wypłacenie dotacji.

2. Umowa o udzielenie dotacji określa:

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana oraz termin jego wykonania;

2) wysokość dotacji udzielonej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;

3) zobowiązanie Wnioskodawcy do zwrotu kwoty otrzymanej tytułem dotacji w wypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 305)”.

Ponadto w § 7 regulaminu określono sposób kontroli realizacji przedsięwzięcia w następującym brzmieniu:

„1. Wójt Gminy Brenna lub osoba przez niego upoważniona może dokonać kontroli na terenie nieruchomości od momentu złożenia wniosku, w trakcie realizacji przedsięwzięcia i po jego zakończeniu, a Dotowany jest zobowiązany do udostępnienia na każde wezwanie wymienionych osób, wszelkiej dokumentacji niezbędnej do dokonania kontroli prawidłowości wykonania przedsięwzięcia oraz nieruchomości z której nastąpiło usunięcie wyrobów zawierających azbest.

2. Zakres kontroli, o której mowa, w ust. 1 może obejmować:

1) sprawdzenie przeznaczenia i wykorzystania dotacji;

2) sprawdzenie zgodności wykonania przedsięwzięcia z umową i niniejszym Regulaminem;

3) sprawdzenie prawidłowości udokumentowania realizowanego przedsięwzięcia.

3. Z czynności kontrolnych sporządza się protokół.

4. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na podstawie ustaleń zawartych w protokole z kontroli, o którym mowa w ust. 3 oraz po przeanalizowaniu ewentualnych wyjaśnień do protokołu Wójt Gminy Brenna ma prawo:

1) wezwać wnioskodawcę do natychmiastowego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;

- 2) rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym;
- 3) żądać zwrotu dotacji”.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy 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.

Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ww. ust. 4 ustawy, 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.

Tym samym w przytoczonym art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska zawarto upoważnienie ustawowe dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określania, w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Uchwała taka, w ocenie Kolegium Izby, winna być podjęta w reżimie prawnym właściwym dla aktów prawa miejscowego.

Dokonując ceny legalności badanej uchwały Rady Gminy Brenna Kolegium Izby uwzględniło na wstępie materialnoprawne przesłanki stanowienia aktów prawa miejscowego wynikające z zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z brzmienia tego przepisy wynika jednoznacznie, że w ustawie każdorazowo musi być zawarte stosowne upoważnienie dla właściwego

organu (lokalnego prawodawcy), czyli tzw. delegacja, na podstawie której może być ustanowiony akt prawa miejscowego. Upoważnienie takie szczegółowo określa organ właściwy do wydania stosownego aktu i materię, która może stanowić przedmiot regulacji. Jak zauważył m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 22 lipca 2011 r. (sygn. akt: II OSK 738/11) uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy musi uwzględnić, że ten akt winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych. Ponadto należy podkreślić, że organ ustanawiający akt prawa miejscowego obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę i w swoich działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną w odrębnych, powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Istotne jest również to, na co wskazał wyraźnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 grudnia 2009 r. (sygn. akt: II SA/Wr 401/09), że "rada gminy, stanowiąc przepisy prawa miejscowego, nie może przytaczać *in extenso* unormowań aktów prawnych wyższego rzędu, w ten sposób, ażeby powstawało wrażenie, że to właśnie rada gminy podjęła przytaczane rozstrzygnięcie normatywne".

Normy kompetencyjna zawarta w art. przytoczonym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska wskazuje jednoznacznie zakres upoważnienia ustawowego przekazany do kompetencji organu stanowiącego.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło, że w badanej uchwale Rada Gminy Brenna wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego w § 5 ust. 2 i w § 7 załącznika do uchwały: „Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna”.

W § 5 ust. 2 wskazując elementy przyszłej umowy o udzielenie dotacji Rada Gminy wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego albowiem zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta), udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, 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 dziale V

tej ustawy – „Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego”.

Zdaniem Kolegium, kompetencje uchwałodawcze organu stanowiącego nie dają podstaw do narzucenia stosowania przez organ wykonawczy istotnych elementów umowy.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło ponadto, że Rada Gminy Brenna w § 7 regulaminu objęła regulacją sposób kontroli wykonywania zadania oraz zasady zwrotu dotacji. Takim działaniem również naruszono wyraźnie zakres delegacji ustawowej zawarty w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, w którym ustawodawca upoważnił organ stanowiący wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Przytoczony w złożonych wyjaśnieniach przez reprezentantów organów tej jednostki (zawartych w piśmie Nr BR.0711.2.8.2021 z dnia 16 sierpnia 2021 r.) pogląd, że przepisem upoważniającym Radę Gminy Brenna do objęcia w ramach przedmiotowego aktu problematyki sposobu kontroli realizowanego zadania jest art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) jest niezasadny. Przywołany art. 221 ww. ustawy dotyczy możliwości otrzymywania przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku dotacji celowych na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. W ust. 4 tegoż art. zawarto upoważnienie do określenia przez organ stanowiący trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.), sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli, wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. W badanej uchwale podstawę jej podjęcia stanowi art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, który należy interpretować jako *lex specialis*, formułujący w sposób bezpośredni możliwość udzielania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Nie jest to natomiast element związany ze zleceniem przez gminę swoich zadań na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, o czym stanowi art. 221 ustawy o finansach publicznych. Wskazany przepis art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska wyraźnie określa zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego, nie obejmując nim sposobu kontroli wykonywania zadania. Powyższy pogląd znajduje również odzwierciedlenie w literaturze (zob. np. "Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego" pod. red. W. Lachiewicza i A. Talika - Wyd. C.H. Beck Warszawa 2017).

Kolegium stwierdziło ponadto, że w § 7 ust. 4 regulaminu zawarto upoważnienie dla Wójta Gminy do prawa żądania zwrotu dotacji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli. Zapis ten stoi w sprzeczności z art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), który w sposób kompletny reguluje m.in. zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący. W związku z powyższym zapis ten nie ma również umocowania wynikającego z delegacji ustawowej.

Z powyższych względów Kolegium Izby na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) - zgodnie z którym uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o ich nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały - zobligowane było do orzeczenia o nieważności uchwały Nr XXVII/244/21 Rady Gminy Brenna z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna w części dotyczącej § 5 ust. 2 i § 7 załącznika do uchwały: „Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Brenna na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Brenna”. Kolegium równocześnie uznało, że przedmiotowa uchwała w pozostałym zakresie może funkcjonować w obrocie prawnym.

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

Przewodniczący Kolegium

Krzysztof Róg