

Uchwała nr 67/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 marca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.34.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji na likwidację pieca w ramach programu wymiany na paliwo stałe i zamianę na kocioł ekologiczny ze środków własnych Gminy Miejskiej Złotoryja w 2019 r. na wnioski, które nie uzyskały dofinansowania z powodu wyczerpania środków

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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.34.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji na likwidację pieca w ramach programu wymiany na paliwo stałe i zamianę na kocioł ekologiczny ze środków własnych Gminy Miejskiej Złotoryja w 2019 r. na wnioski, które nie uzyskały dofinansowania z powodu wyczerpania środków — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.34.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji na likwidację pieca w ramach programu wymiany na paliwo stałe i zamianę na kocioł ekologiczny ze środków własnych Gminy Miejskiej Złotoryja w 2019 r. na wnioski, które nie uzyskały dofinansowania z powodu wyczerpania środków, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 marca 2019 roku.

Rada Miejska Złotoryi, na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, w załączniku do badanej uchwały ustaliła Regulamin udzielania dotacji na likwidację pieca na paliwo stałe i zamianę na kocioł ekologiczny ze środków własnych Gminy Miejskiej Złotoryja w 2019 r. na wnioski, które nie uzyskały dofinansowania z powodu wyczerpania środków.

W § 1 ust. 1 i 4 oraz § 2 ust. 2 tiret drugie Regulaminu zawarto następujące regulacje:

„§ 1. Cel dofinansowania

1. Regulamin dotyczy wyłącznie wnioskodawców, którzy złożyli wnioski w ramach naboru wniosków o udzielenie dotacji celowej na realizację zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, służących ochronie powietrza, polegających na zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne, realizowanych na terenie miasta Złotoryi w dniach 19.06.2017 r. – 29.09.2017 r., na zasadach określonych w uchwale nr 0007.XXVIII.231.2017 Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 30.05.2017 r., którzy z powodu wyczerpania środków nie uzyskali wymienionej dotacji, a spełniają warunki wymienione w dalszej części Regulaminu.

[...]

4. Ilekroć w niniejszym Regulaminie jest mowa o:

[...]

koszty kwalifikowane — udokumentowane fakturami, rachunkami lub równoważnymi dokumentami księgowymi koszty przeprowadzenia przedsięwzięcia poniesione w okresie 01.01.2017 – 31.12.2018 r., w szczególności koszty:

[...]

§ 2. Podmioty uprawnione do ubiegania się o przyznanie dotacji

[...]

2. Beneficjent ubiegający się o dofinansowanie na realizację zadania ma spełniać następujące warunki:

Wnioskodawcy, którzy złożyli wnioski w ramach naboru wniosków o udzielenie dotacji celowej na realizację zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, służących ochronie powietrza, polegających na zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne, realizowanych na terenie miasta Złotoryja w dniach 19.06.2017 r. – 29.09.2017 r. jednak z powodu wyczerpania środków nie uzyskali wymienionej dotacji, spełniający jednocześnie poniższe warunki:

[...]

- koszty kwalifikowane zostały poniesione w okresie 01.01.2017 – 31.12.2018 r.”.

Jak wskazano w § 4 badanej uchwały, uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy lub rady powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Jak wynika z definicji zawartej w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacjami celowymi są środki przeznaczone między innymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b u.f.p., zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje również art. 403 ust. 6. Zgodnie

z art. 250 u.f.p. umowa o dotację określa w szczególności elementy takie jak: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Uznać zatem należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Aktualne przepisy ustawy o finansach publicznych i art. 403 ust. 4–6 p.o.ś. nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Każda dotacja zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowaną umową środki dotacji refinansujące uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji.

Postanowienia wprowadzonego badaną uchwałą Regulaminu, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez refundację kosztów zadania poniesionych przed podjęciem badanej uchwały, a tym samym przed podpisaniem umowy, o której mowa § 4 ust. 10 Regulaminu, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 i 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 u.f.p. Na zasadność powyższego podejścia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu — art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 i z 2018 r. poz. 2243), która w art. 2 wskazuje, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy: akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy; w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie

w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Elementem niezbędnym dla wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest zatem jego publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak publikacji oznacza, że aktu prawa miejscowego nie ma w obrocie prawnym (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r. sygn akt II SA/Gd 808/18 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn akt II SA/Go 1143/17). Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 stwierdził, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Sąd zwrócił uwagę, iż uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Złotoryi przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus