

Uchwała Nr 270/XVIII/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach
z dnia 20 lipca 2023 r.

w sprawie uchwały Nr LXII/408/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie wdrożenia "Programu Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Bojszowy na lata 2023-2024"

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 2023 r. poz. 1325) 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 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LXII/408/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie wdrożenia "Programu Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Bojszowy na lata 2023-2024" **w części** dotyczącej zapisu zawartego w załączniku nr 1 pn. "Wniosek o udzielenie dotacji celowej w ramach Programu Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Bojszowy na lata 2023 - 2024" do załącznika nr 1 do uchwały Nr LXII/408/2023 Rady Gminy Bojszowy o treści: "Ponadto oświadczam, że: e) nie posiadam żadnych zobowiązań finansowych wobec Gminy, w szczególności nie zalegam z opłatami podatków lokalnych i opłatami za odpady komunalne; f) deklaruję w rocznej deklaracji PIT jako miejsce zamieszkania Gminę Bojszowy" oraz w załączniku nr 3 do załącznika nr 1 do uchwały w zakresie słów: "Ponadto oświadczam, że wyrażam zgodę na kontrolę prac objętych wnioskiem przez przedstawiciela gminy w okresie 5 lat od daty przyznania dotacji celowej - 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 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) w związku z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) w nawiązaniu do art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.) - poprzez nieuprawnione uregulowanie wymagań odnośnie braku zaległości w podatkach i opłatach lokalnych, wymogu wykazania w deklaracji PIT jako miejsce zamieszkania podmiotu otrzymującego dotację oraz kontroli przyznanej dotacji, czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXII/408/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie wdrożenia "Programu Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Bojszowy na lata 2023-2024", wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 11 lipca 2023 roku.

W dniu 20 lipca 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 269/XVIII/2023 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 20 lipca 2023 r. 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 2023 r. poz. 1325). W posiedzeniu Kolegium uczestniczył p. Adam Duczmal - Wójt Gminy Bojszowy.

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 Gminy Bojszowy na sesji w dniu 10 lipca 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXII/408/2023 w sprawie wdrożenia "Programu Niskiej Emisji w Gminie Bojszowy na lata 2023 - 2024". 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, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- art. 85, art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- uchwały Rady Gminy Bojszowy Nr XV/87/2019 w sprawie przyjęcia "Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Bojszowy na lata 2019 - 2022 z perspektywą na lata 2023 - 2026".

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby postanowiło, że badanie nadzorcze przedmiotowej uchwały należy przeprowadzić przez pryzmat unormowania art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 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 zapisach treści wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska, albo naruszających normy prawa powszechnie obowiązującego, które odnoszą się do kwestii dotyczących wymagań odnośnie braku zobowiązań finansowych wobec Gminy, w szczególności z tytułu podatków lokalnych, opłat za odpady komunalne, wskazania w rocznej deklaracji PIT jako miejsce zamieszkania Gminę Bojszowy, a także kontroli wykonanych prac objętych wnioskiem o udzielenie dotacji.

W załączniku nr 1 (Wniosek o udzielenie dotacji) do załącznika nr 1 do uchwały Nr LXII/408/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 10 lipca 2023 r. (stanowiącego Regulamin udzielania dotacji celowej) podjęto regulację o treści: "Ponadto oświadczam, że:

e) nie posiadam żadnych zobowiązań finansowych wobec Gminy, w szczególności nie zalegam z opłatami podatków lokalnych i opłatami za odpady komunalne,

f) deklaruję w rocznej deklaracji PIT jako miejsce zamieszkania Gminę Bojszowy".

Ustalone przez Radę Gminy Bojszowy zasady udzielania dotacji celowej w części obejmującej przytoczony zapis ograniczają krąg podmiotów ubiegających się o dotacje, o osoby zalegające z podatkami i opłatami na rzecz gminy i tym samym 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. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu ustawy, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Wprowadzenie do uchwały Rady Gminy Bojszowy kryterium ubiegania się o dotację celową wyłącznie wnioskodawców, którzy nie zalegają z podatkami i opłatami na rzecz gminy, jak również wykluczenie tych wnioskodawców, którzy

w składanych deklaracjach PIT wskazali inne miejsce zamieszkania niż Gminę Bojszowy stanowi zawężenie kręgu podmiotów ubiegających się o dotacje.

Wójt Gminy Bojszowy obecny na posiedzeniu Kolegium wyjaśnił, że warunki wprowadzone do badanej uchwały miały stanowić formę motywacji dla mieszkańców do regulowania zobowiązań finansowych wobec Gminy.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, powyższe zapisy uchwały istotnie naruszają przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) w związku z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę, nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunku całkowicie nie związanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Wskazane wyżej postanowienia uchwały wzbudziły również wątpliwości Kolegium, w kontekście art. 293 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.), który w § 1 mówi, że indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową.

W załączniku nr 3 (Wniosek o wypłatę dotacji celowej) do załącznika nr 1 badanej uchwały, Rada Gminy Bojszowy zawarła zapis o następującej treści: "Oświadczam, że: 3. Wyrażam zgodę na kontrolę prac objętych wnioskiem przez przedstawiciela gminy w okresie 5 lat od daty przyznania dotacji celowej".

W ocenie Kolegium, jeżeli uregulowania dotyczące kontroli wchodzi w skład unormowań odnoszących się do sposobu rozliczenia dotacji, nie naruszają one przepisów prawa. W przedmiotowej sprawie, zarówno z treści zapisu uchwały, jak też z wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy wynika, że przyjęte uregulowania dotyczą etapu po rozliczeniu dotacji celowej i odnoszą się do okresu trwałości projektu. W tym stanie rzeczy, zdaniem Kolegium podjęta materia nie znajduje legitymacji w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zatem nie powinna stanowić treści badanego aktu, co nie wyklucza zasadności wprowadzenia takich postanowień do treści umowy o udzielenie dotacji.

Kwestią bezsporną w analizowanym stanie faktycznym i prawnym jest fakt, iż podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna spełniać wszystkie wymogi dotyczące zasad tworzenia takich aktów. 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 dnia 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"*.

Z powyższych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność w części badanej uchwały.

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

Daniel Kołodziej