

Uchwała Nr 9.159.2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 17 marca 2020 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr XIX/256/2020 Rady Miasta Marki z dnia 26 lutego 2020 roku w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Miasta Marki na zadania służące ochronie powietrza a polegające na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń poprzez trwałą zmianę istniejącego systemu ogrzewania na paliwie stałym na ekologiczne w budynkach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Miasta Marki.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1.

Orzeka o nieważności uchwały Nr XIX/256/2020 Rady Miasta Marki z dnia 26 lutego 2020 roku w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Miasta Marki na zadania służące ochronie powietrza a polegające na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń poprzez trwałą zmianę istniejącego systemu ogrzewania na paliwie stałym na ekologiczne w budynkach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Miasta Marki, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.) oraz art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 362 ze zm.), a także art. 43, art. 250, art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

§ 2.

Na niniejszą uchwałę Miastu Marki przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 4 marca 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XIX/256/2020 Rady Miasta Marki z dnia 26 lutego 2020 roku w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Miasta Marki na zadania służące ochronie powietrza a polegające na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń poprzez

trwałą zmianę istniejącego systemu ogrzewania na paliwie stałym na ekologiczne w budynkach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Miasta Marki.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Izby.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W postanowieniach § 2 pkt 3 Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Miasta Marki na zadania służące ochronie powietrza a polegające na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń poprzez trwałą zmianę istniejącego systemu ogrzewania na paliwie stałym na ekologiczne w budynkach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie Miasta Marki, stanowiącego załącznik do badanej uchwały, zwanego dalej „Regulaminem”, określono, kim są wnioskodawcy, a mianowicie, cyt.: *„to osoby fizyczne ubiegające się o udzielenie dotacji”*.

Niniejszym zapisem Rada Miasta Marki ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotację, co w ocenie Kolegium Izby jest niedopuszczalne. Trzeba bowiem pamiętać, że uchwały organów wydawane są na podstawie ustawy. Ustawodawca określił krąg podmiotów, którym można udzielić dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, a mianowicie są to podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, w szczególności: osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne, przedsiębiorcy, jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że użycie przez ustawodawcę wyrażenia, cyt.: *“w szczególności”* należy czytać jako minimum podmiotowe. Rada gminy (miasta) nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, którym należy przyznać dotacje. To ustawodawca określił kto może taką dotację otrzymać. Zatem postanowienia uchwały ograniczające krąg podmiotów do osób fizycznych istotnie naruszają art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, a także art. 43 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując postanowienia ustawy, nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, w sytuacji gdy został on ustawowo określony. Stanowisko takie poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn. akt III SA/Po 602/18, cyt. *„organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 upoś nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów bowiem, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”*.

W ocenie Kolegium Izby użyte w omawianym przepisie wyrażenie „w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że ograniczenie przyznawania dotacji z budżetu miasta jedynie do osób fizycznych, narusza również konstytucyjną zasadę równości, określoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Jak wskazano powyżej do kręgu podmiotów, którym można udzielić dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, należy zaliczyć przedsiębiorców. Poza tym wskazanie w § 2 pkt 3 Regulaminu, że wnioskodawcami są osoby fizyczne, nie wyklucza przedsiębiorców jako beneficjentów dotacji, wymienionych art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. „d” ustawy - Prawo ochrony środowiska. Oznacza to, że udzielenie dotacji tym podmiotom powinno nastąpić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów dotyczących pomocy publicznej lub pomocy de minimis, stosownie do przepisów art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby procedura podejmowania uchwały w sprawie takiej dotacji musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu uzyskania ewentualnych sugestii i zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów w trybie art. 7 ust. 3a powołanej ustawy, z uwagi na fakt, że udzielenie dotacji może dotyczyć finansowania infrastruktury wodnej na terenach rolniczych, projekt powyższej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Jak ustalono, projekt badanej uchwały nie został zgłoszony ani do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi ani też do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Zdaniem Kolegium Izby niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym podmiotom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13).

W konsekwencji należy uznać, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Następnie w § 5 ust. 11 Regulaminu zawarto następujący zapis, cyt.:

„Dotujący uprawniony jest do przeprowadzenia kontroli:

- 1) *przed rozpoczęciem realizacji zadania przez Wnioskodawcę, a po podpisaniu umowy,*
- 2) *realizacji zadania na każdym jego etapie,*

3) w zakresie zgodności stanu faktycznego wykonanego zadania z dokumentami przedłożonymi wraz z wnioskami o rozliczenie dotacji w terminie do 5 lat, licząc od dnia wypłacenia dotacji celowej, a z przeprowadzonej kontroli sporządza protokół”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska upoważnienie organu stanowiącego - w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej - nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Elementy te powinny zostać określone w umowie zawartej pomiędzy gminą oraz podmiotem, któremu zostanie udzielona dotacja, na podstawie art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych.

Z kolei w § 8 ust. 1 Regulaminu wskazano, cyt.: „Wnioskodawca zwróci w całości wartość otrzymanej dotacji wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wypłacenia dotacji celowej”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Miasta Marki odniosła wysokość naliczania odsetek do odsetek ustawowych, zamiast do odsetek jak dla zaległości podatkowych, co istotnie narusza art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby wyraża stanowisko, że organ stanowiący nie może modyfikować przepisów ustawowych (tak: wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Ponadto Rada Miasta w Załączniku Nr 2 do Regulaminu określiła wzór umowy zawieranej pomiędzy Gminą Miastem Marki a wnioskodawcą. Tymczasem w przypadku udzielania dotacji celowej, konieczne elementy umowy zostały określone przez ustawodawcę w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem umowa powinna określać:

- wysokość dotacji celowej, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 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 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby wyraża stanowisko, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został uprawniony do decydowania o elementach umowy, skoro elementy umowy zostały ustawowo uregulowane. Powołane regulacje istotnie naruszają przepisy art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w

granicach tego upoważnienia, przy czym postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykroczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych, a każda uchwała organu władzy publicznej powinna odpowiadać wymogom legalizmu, o którym stanowi art. 7 Konstytucji RP. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99, wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, czy wyrok WSA w Poznaniu w z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt.:

„... Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”).

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że zarówno modyfikacja jak i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Zgodnie ze stanowiskiem jakie wypracowała judykatura (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97) do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, m. in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski