

Uchwała Nr 18/1150/2021  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 21 lipca 2021 r.

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXVIII/396/2021 Rady Miejskiej Koła z dnia 23 czerwca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Koło na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza pn. „Czyste powietrze dla Koła”, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 29 czerwca 2021 r. Rada Miejska Koła powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Koło na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza pn. „Czyste powietrze dla Koła”.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 21 lipca 2021 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. W myśl przepisu art. 403 ust. 3 ww. ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4 i 6 ustawy.

Z kolei z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) 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.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy określa 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska podjęła w dniu 23 czerwca 2021 r. uchwałę Nr XXXVIII/396/2021 w sprawie określenia zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Koło na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza pn. „Czyste powietrze dla Koła”.

Uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji przewiduje udzielanie pomocy de minimis o czym świadczą zapisy § 8 ust. 3 załącznika do uchwały. W myśl przepisu art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), a projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, a organy którym przekazuje się projekt w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Do przedmiotowej uchwały nie dołączono dowodu przekazania projektu uchwały Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa i dlatego w toku postępowania nadzorczego skierowane zostało wezwanie o udokumentowanie wykonania obowiązku przedłożenia projektu przedmiotowej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, a także kopii zastrzeżeń wymienionych wyżej organów, jeżeli zostały wniesione do projektu uchwały.

W dniu 13 lipca przekazane zostały tutaj Izbie potwierdzenia przekazania projektu uchwały Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa oraz kopie stanowisk tych organów. Z analizy tych dokumentów wynika, że Rada Miejska nie zastosowała się do uwagi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, gdyż nie uzupełniła publikatora Rozporządzenia (KE) nr 1408/2013.

Postanowienia merytoryczne zostały zamieszczone w załączniku do uchwały.

W § 3 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, iż *„Burmistrz Miasta Koła określi w drodze zarządzenia wzory: zgłoszeń, wniosków, umów, sprawozdań oraz niezbędne załączniki, przedkładane przez podmioty ubiegające się o dotację celową”*.

Do postanowienia § 3 załącznika do uchwały gminny prawodawca odwołuje się w postanowieniach § 6 ust. 1, ust. 8 pkt 1 i 3, w § 9 ust. 7 załącznika do uchwały.

W postanowieniu § 6 ust. 8 pkt 2 załącznika do uchwały ustalono, iż *„W sytuacji dostępności środków finansowych Dotujący zawiadomi Zgłaszającego o możliwości uzyskania dotacji celowej wskazując: 2) termin złożenia wniosku o udzielenie dotacji celowej”*

Nadto w § 10 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, iż *„podstawą rozliczenia dotacji celowej ze środków budżetu miasta Koła jest realizacja inwestycji zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym załączniku i zawartą umową o udzielenie dotacji celowej oraz przedłożenia dokumentów rozliczeniowych, wskazanych przez Dotującego”* oraz *„Szczegółowy tryb rozliczenia dotacji celowej, dostosowany do charakteru zadania, określony zostanie w umowie zawartej z Dotowanym”*.

Z powyższych regulacji wynika, że Rada Miejska nie wykonała części delegacji ustawowej do podjęcia przedmiotowej uchwały w zakresie określenia trybu udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia, lecz przekazała kompetencje w tym zakresie Burmistrzowi.

Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „Tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 15 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Po 151/07 wskazał, iż przez „Tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem forma wniosku, rozliczenia) tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji. Tryb oraz sposób jej rozliczenia winien wynikać z uchwały organu stanowiącego. Jeżeli wolą organu stanowiącego było opracowanie wzorów zgłoszeń, wniosków i sprawozdań, to winna to uczynić w akcie prawa miejscowego.

Zatem w ww. postanowieniach Rada Miejska zobowiązała Burmistrza do określania wszystkich wzorów dokumentów wykorzystywanych w postępowaniu o udzielenie dotacji jak i w procesie jej rozliczania, przez co scedowała na organ wykonawczy wyłączne kompetencje do ustalania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, czym naruszyła art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również 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 niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

W postanowieniu § 5 ust. 1 i ust. 2 lit. a i b oraz ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła warunki udzielenia dotacji, które odnoszą się do podmiotów, którym ma zostać udzielona dotacja (beneficjentów) w następujący sposób:

*„§ 5. 1. O udzielenie dotacji celowej może ubiegać się podmiot będący właścicielem, współwłaścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której realizowana jest inwestycja lub podmiot uprawniony na podstawie odrębnych przepisów.*

*2. Udzielenie dotacji uzależnione będzie od:*

- a) nieposiadania zaległości i terminowego wywiązywania się przez Wnioskodawcę ze zobowiązań finansowych w stosunku do Gminy Miejskiej Koło,*
- b) zameldowania lub zamieszkiwania i opłacania podatku dochodowego od osób fizycznych w Kole przez 80% właścicieli lokali w danym budynku,(...)*

*3. W szczególnych przypadkach niespełnienia warunków określonych w ust. 2 lit. a i b ostateczną decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje Burmistrz Miasta Koła”.*

Rada Miejska w postanowieniu § 5 ust. 1 załącznika do uchwały określiła, że o dotację może ubiegać się właściciel, współwłaściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, na której realizowana jest inwestycja lub podmiot uprawniony na podstawie bliżej nieokreślonych "odrębnych przepisów". Rada jednak nie dookreśliła tych przepisów.

Następnie organ stanowiący w postanowieniu § 5 ust. 2 lit b badanej uchwały zawężył krąg podmiotów mogących uzyskać dotację na podstawie tej uchwały w odniesieniu do osób fizycznych - do osób zamieszkałych lub zameldowanych na terenie Gminy Miejskiej Koło i dodatkowo opłacających podatek dochodowy od osób fizycznych w Kole przez minimum 80% właścicieli lokali w danym budynku.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż postanowienie § 5 załącznika do uchwały jest sprzeczne z przepisem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska określającym krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji. Przepis ten nie uprawnia organu stanowiącego do modyfikowania ustawowo określonego zakresu podmiotowego aktu prawa miejscowego. Dodatkowo należy podnieść, iż w postanowieniu § 5 ust. 3 badanej uchwały przyznano Burmistrzowi, w szczególnych przypadkach, kompetencję do przyznania dotacji w razie niespełnienia warunków, o których mowa w § 5 ust. 2 lit. a i b uchwały.

Ustanowienie w uchwale dotacyjnej wymogu uzależniającego prawo do dotacji od zameldowania lub zamieszkiwania na terenie Gminy Miejskiej Koło i dodatkowo opłacania podatku dochodowego od osób fizycznych w Kole przez min. 80% właścicieli lokali w danym budynku stanowi naruszenie przepisu kompetencyjnego, gdyż art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie warunkuje przyznania dotacji od spełnienia przez dany podmiot jakichkolwiek przesłanek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Po 747/20 stwierdził, że "Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. przez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne są uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę (...) (por.: wyroki o sygn. akt I SA/Łd 636/15 i III SA/Po 513/17...)".

W § 6 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż „*W trakcie rozpatrywania zgłoszeń Dotujący może żądać od Wnioskodawcy opinii lub ekspertyzy dotyczącej celowości lub efektywności techniczno-ekonomicznej wnioskowanego do dofinansowania zadania*”. W badanej uchwale gminny prawodawca nie postawił żadnych warunków progowych w zakresie efektywności techniczno-ekonomicznej dotowanych przedsięwzięć, której miałyby dotyczyć żądana opinia lub ekspertyza, jak również nie przywołał żadnych przepisów prawa, które o tym stanowią. Uchwała również nie określa żadnych dyrektyw odnoszących się do oceny celowości dotowanych zadań określonych w § 4 załącznika do uchwały. Nadto brak jest podstaw prawnych, aby kosztami opracowania takich opinii i ekspertyz obciążać podmioty zgłaszające zamiar ubiegania się o dotację, jeżeli obowiązek sporządzenia takich dokumentów nie wynika z przepisów prawa.

W postanowieniu § 9 ust. 2 załącznika do uchwały określony został zakres umowy o udzielenie dotacji, który wykracza poza regulacje określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten określa minimalny zakres umowy o udzielenie dotacji, a pozostałe postanowienia umowy na mocy własnych uprawnień określa organ wykonawczy (Burmistrz).

Następnie w § 9 ust. 8 załącznika do uchwały postanowiono, iż:

„8. *Umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym w szczególności w przypadku, gdy:*

- 1) *Dotowany nie przystąpił w terminie lub odstąpił od realizacji zadania, na które dotacja została udzielona;*
- 2) *Dotowany nie spełnia innych warunków ustalonych w umowie;*
- 3) *Dotowany nie przedłożył dokumentacji rozliczeniowej, o której mowa w ust. 6”.*

Rada Miejska wprowadziła nieuprawnioną sankcję rozwiązania umowy wprowadzając otwarty katalog przesłanek. Nadto w pkt 2 określono, że rozwiązanie umowy nastąpi w wyniku niespełnienia innych bliżej niekreślonych warunków ustalonych w umowie. Sankcją natychmiastowego rozwiązania umowy objęto również sytuację, gdy Dotowany nie przedłożył dokumentacji

rozliczeniowej, o której mowa w ust. 6 (§ 9 ust. 8 pkt 3), natomiast ust. 6 w § 9 załącznika do uchwały stanowi, iż „*Dotowany jest zobowiązany do wyboru Wykonawcy inwestycji, zgodnie z przepisami prawa.*”, a zatem nie odnosi się do rozliczenia.

Dodatkowo Kolegium Izby podnosi, iż w § 9 ust. 6 załącznika do uchwały nie wskazano jakie przepisy prawa beneficjent jest zobowiązany stosować przy wyłanianiu wykonawcy inwestycji.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż badana uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 403 ust. 5 oraz jest sprzeczna z przepisem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, co było powodem wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.