

Uchwała Nr 27.398.2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 19 grudnia 2019 roku

dotycząca: orzeczenia nieważności uchwały Nr 100/XII/2019 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Podkowa Leśna na zadanie „Podkowa Leśna zwalcza smog” służące ochronie powietrza, związane z wymianą kotłów lub palenisk opalanych paliwem stałym na kotły kondensacyjne

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.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z 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 ze zm.) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 100/XII/2019 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Podkowa Leśna na zadanie „Podkowa Leśna zwalcza smog” służące ochronie powietrza, związane z wymianą kotłów lub palenisk opalanych paliwem stałym na kotły kondensacyjne, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), art. 7 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.), art. 43 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 służy Gminie Podkowa Leśna skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 4 grudnia 2019 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr 100/XII/2019 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Podkowa Leśna na zadanie „Podkowa Leśna zwalcza smog” służące ochronie powietrza, związane z wymianą kotłów lub palenisk opalanych paliwem stałym na kotły kondensacyjne, dalej uchwała.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

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

W § 1 ust. 1 załącznika do uchwały stanowiącego *Regulamin udzielania dotacji celowej*, Rada wskazała: „O dotację celową mogą ubiegać się osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne, przedsiębiorcy oraz jednostki sektora finansów publicznych, będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi”. Natomiast w § 2 ust. 2 załącznika: „O dotację mogą ubiegać się podmioty wskazane w § 1 ust. 1, dysponujące nieruchomością położoną na terenie Miasta, posiadające podkowieńską kartę mieszkańca, tylko raz na daną nieruchomość (lokal mieszkalny)”.

Wobec powyższych zapisów Kolegium Izby zauważa, że pozostają one wewnętrznie sprzeczne. O ile w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wyczerpała delegację art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, tak w § 2 ust. 2 załącznika, stanowiąc o konieczności legitymowania się *podkowieńską kartą mieszkańca* Rada zawęziła krąg podmiotów mogących otrzymać dotację.

W tym miejscu wskazać należy, że w Regulaminie Programu „Podkowieńska Karta Mieszkańca”, będącym załącznikiem do Zarządzenia w sprawie zasad weryfikacji uprawnień związanych z Programem Podkowieńska Karta Mieszkańca, wydawania i używania Karty oraz określenia zasad współpracy z Partnerami, w rozdziale I (Pojęcia Podstawowe) wskazano słowniczek, określając Posiadacza/Użytkownika Karty jako, cyt.: „osoba, której przyznano Podkowieńską Kartę Mieszkańca potwierdzając uprawnienia wynikające z realizacji Programu” (ust. 4); w rozdziale III (Zasady wydawania i użytkowania Karty Mieszkańca) zawarto zapis, cyt. „Karta Mieszkańca jest dokumentem imiennym (spersonalizowanym). Kartą posługiwać się może wyłącznie osoba, której dane zostały zapisane na karcie” (ust. 6).

Tym samym, zdaniem organu nadzoru zapisy zawarte w § 2 ust. 2 załącznika do uchwały, z których wynika, że dotacje będą udzielane podmiotom *posiadającym podkowieńską kartę mieszkańca*, stanowią dodatkowy wymóg wykraczający poza delegację ustawową oraz wskazują na zawężenie kręgu podmiotów mogących otrzymać dotację, wynikającego z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawodawca wskazał w ww. przepisie kategorie podmiotów, do których podjęta przez radę gminy uchwała może być skierowana. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” stanowi przykładowe wskazanie kategorii podmiotów. W ocenie Kolegium Izby w ww. ustawie określony więc został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Rada Miasta w Podkowie Leśnej przedmiotową uchwałą ograniczyła natomiast krąg podmiotów-beneficjentów spośród uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotację. Podobne stanowisko prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r. (sygn. akt III SA/Po 602/18) stwierdził, że „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów bowiem, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. (...) Użyte w omawianym przepisie wyrażenie "w szczególności" należy interpretować w ten sposób, że krąg osób

w tym przepisie wskazany może zostać co najwyżej poszerzony nie zaś zawężony". W ocenie Kolegium Izby – popartej orzecznictwem sądów administracyjnych, rada gminy wykonując postanowienia ustawy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, spośród ustawowo określonych kategorii podmiotów. Regulacje w tym zakresie nie wypełniają delegacji art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w myśl którego rada gminy w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Wskazać należy również na normę prawną wynikającą z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w myśl której prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Z ustaleń Kolegium Izby wynika, że projekt uchwały nie został zgłoszony w trybie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (pomoc de minimis). W ocenie Kolegium Izby przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinny być uwzględnione postanowienia art. 403 ust. 6, który stanowi, że w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. A zatem projekt badanej uchwały powinien być w trybie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej zgłoszony Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (pomoc de minimis). Tym samym należy stwierdzić, że istotnie naruszone zostały wymienione wyżej przepisy prawa.

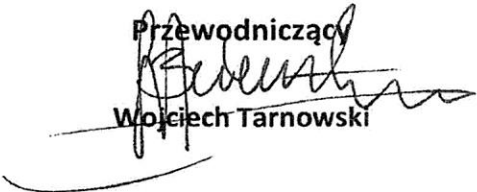
Ponadto w Regulaminie zostały zamieszczone regulacje dotyczące kontroli beneficjentów dotacji, w § 5 ust. 6 postanowiono, że „Urząd Miasta ma prawo przeprowadzenia wizji lokalnej w miejscu montażu urządzenia”. Zacytowany zapis wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z niniejszym przepisem, rada gminy w drodze uchwały 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Upoważnienie udzielone radzie powyższym przepisem nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Zapisy dotyczące kontroli dotowanych podmiotów zostały zatem uchwalone z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (*wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 16 marca 2001 roku, sygn. akt NSA 385/99*). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie. Realizując kompetencję prawodawczą organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski