

Uchwała Nr 14.259.2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 23 czerwca 2020 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr XXIII/189/20 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu zasad udzielania dotacji celowej na zadania ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy Grójec.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXIII/189/20 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu zasad udzielania dotacji celowej na zadania ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy Grójec, 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.), 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 2020 r. poz. 708) oraz 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 Gminie Grójec 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 1 czerwca 2020 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXIII/189/20 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu zasad udzielania dotacji celowej na zadania ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy Grójec.

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

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

W § 2 ust. 1 załącznika do badanej uchwały stanowiącego „Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej na zadania ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Grójec”, Rada Miejska w Grójcu postanowiła, iż cyt.: „*O dotację celową mogą ubiegać się:*

1) *podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, w szczególności:*

- a) *osoby fizyczne;*
- b) *najemcy mieszkań komunalnych;*
- c) *najemcy długoterminowi (powyżej 5 lat) mieszkań lub domów;*
- d) *właściciele/współwłaściciele mieszkań lub domów”.*

Rada Miejska w Grójcu niniejszym zapisem 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. W art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska 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.

Zdaniem Kolegium Izby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując postanowienia ustawy, nie ma podstaw prawnych do zawężenia kręgu podmiotów w sytuacji, gdy został on ustawowo określony. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia, cyt.: „w szczególności” należy rozumieć jako minimum podmiotowe, co oznacza, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zwężony.

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. Zgodnie z powyższym wyrokiem, cyt.: „*organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzać) 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”.*

W ocenie Kolegium Izby postanowienia uchwały, ograniczające krąg podmiotów, 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, a także naruszają zasadę równości, określoną w art. 32 Konstytucji RP, 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.

Zgodnie z przytoczonym art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska o dotacje na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska mogą ubiegać się podmioty tam wymienione. W związku z powyższym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy, powinny być uwzględnione przepisy art. 403 ust. 6 ustawy, zgodnie z którymi 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 winien być w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej zgłoszony 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, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przedłożonego przez Burmistrza Gminy i Miasta Grójec wyjaśnienia z dnia 15 czerwca 2020 r. wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym podmiotom stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą 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 tej sytuacji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Ponadto Rada Miejska w Grójcu w § 4 ust. 2 załącznika do badanej uchwały określiła, cyt.: *„Dotacja celowa będzie udzielana w wysokości do 5.000 zł rzeczywistych kosztów zakupu nowego kotła”*. Z kolei w § 4 ust. 3 załącznika do badanej uchwały postanowiła, cyt.: *„Wysokość ostatecznej kwoty dotacji do przekazania zostanie zweryfikowana na podstawie przedłożonych dokumentów rozliczeniowych, zgodnie z Regulaminem określającym zasady udzielania dotacji celowej, jednak nie może być większa niż kwota wynikająca z zapisów ust. 2”*.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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, iż organ stanowiący, dysponując kompetencją do określania zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale określić wysokość przedmiotowej dotacji lub określić sposób jej ustalenia, tak aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać.

W ocenie Kolegium Izby brak określenia tych zasad lub niewskazanie jej wysokości sprawia, iż uchwała w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Określenie w uchwale jedynie górnej granicy wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół, jest nieprecyzyjne. Powoduje to, że - ubiegający się o dotację - beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Przytoczony zapis w uchwale oznacza *de facto* przeniesienie uprawnienia Rady Miejskiej w Grójcu do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy.

Następnie w § 5 ust. 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała, cyt.: „Wniosek o dotację celową składa się do Burmistrza Gminy i Miasta Grójec w wyznaczonym terminie, jednak nie później niż do dnia 31 sierpnia 2020 r.”.

Z powyższego wynika, iż Rada Miejska w Grójcu nie ustaliła w uchwale terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji.

W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji mieści się w trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji, więc jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego.

Rada Miejska w Grójcu scedowała w istocie na Burmistrza Miasta i Gminy Grójec swoją kompetencję do określenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106

03.07.2020.