

Uchwała Nr 102/VIII/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 25 marca 2021 r.

**w sprawie uchwały Nr XXXIX/347/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r.
w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu gminy na dofinansowanie kosztów
inwestycji polegającej na modernizacji systemów grzewczych**

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 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 Katowicach u c h w a l a, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXXIX/347/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu gminy na dofinansowanie kosztów inwestycji polegającej na modernizacji systemów grzewczych z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) oraz art. 37 , art. 250 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), polegającego na nieuprawnionym:

- uregulowaniu postanowień umowy dotacji,
- uregulowaniu postanowień określających zasady podawania do publicznej wiadomości informacji o podmiotach uzyskujących dotację na podstawie niniejszej uchwały,
- uregulowaniu postanowień dotyczących zasad zwrotu dotacji,
- przekazaniu organowi wykonawczemu Gminy uprawnień do uregulowania trybu postępowania o udzielanie dotacji i sposobu jej rozliczania, poprzez upoważnienie Burmistrza Mikołowa do określenia wzorów wniosków, które będą obowiązywać wnioskodawców ubiegających się o dotację, czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIX/347/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu gminy na dofinansowanie kosztów inwestycji polegającej na modernizacji systemów grzewczych, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 2 marca 2021 roku.

W dniu 11 marca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 85/VI/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 403 ust. 2 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Ocena badanej uchwały została dokonana przez pryzmat przepisów Prawa ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem art. 403 ust. 5 tej ustawy.

W załączniku do uchwały zawarto regulamin określający zasady przyznawania dotacji celowych ze środków budżetu gminy na dofinansowanie poniesionych rzeczywistych kosztów modernizacji systemów grzewczych.

W § 25 powyższego załącznika dokonano egzemplifikacji istotnych postanowień umowy dotacji celowej, jaka ma zostać zawarta w wyniku przeprowadzenia procedury określonej niniejszą uchwałą. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały. Na podstawie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) 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 rozdziale 4

ustawy. Odrębne przepisy, którymi są w tym przypadku przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska, w przypadku dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, nie określają trybu i zasad rozliczania tych dotacji, tworząc wyłącznie upoważnienie ustawowe do uregulowania tej materii przez organ stanowiący j.s.t., a zatem w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Kompetencje uchwałodawcze rady gminy w zakresie dotacji celowych nie dają podstaw do narzucenia organowi wykonawczemu stosowania określonej z góry treści umowy, czy nawet jej poszczególnych postanowień.

Wątpliwości Kolegium Izby budzi treść § 37 załącznika do uchwały badanej, który przyjął brzmienie :

Rejestr wnioskodawców, którzy uzyskali dotację celową na częściowy zwrot nakładów finansowych poniesionych na modernizację systemu grzewczego, zawierający imię i nazwisko osoby fizycznej, nazwę wspólnoty mieszkaniowej i adres jej siedziby oraz wysokość udzielonej dotacji, może zostać podany do publicznej wiadomości przez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Mikołów.

W ocenie Kolegium Izby wprowadzenie do treści badanej uchwały postanowień regulujących zasady podawania do publicznej wiadomości informacji o podmiotach uzyskujących dotację na podstawie niniejszej uchwały nie mieści się w granicy legitymacji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Formy realizacji zasad jawności gospodarowania środkami publicznymi zostały wyrażone w rozdziale 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana m. in. przez udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych. Kolegium Izby zwraca uwagę na fakt, iż powyższy przepis ustawy posługuje się pojęciem „udostępnianie” który nie może być traktowany jako synonim zwrotu „podawanie do publicznej wiadomości”. W art. 37 ustawy o finansach publicznych określono zakres materii, w odniesieniu do której organ wykonawczy j.s.t. ma obowiązek podawania do publicznej wiadomości. W zawartym w powyższym przepisie katalogu nie stwierdzono upoważnienia do podawania do publicznej wiadomości treści określonej w § 37 załącznika do uchwały badanej. Z analizy uchwały wynika, że status dotowanego mogą uzyskać wyłącznie osoby fizyczne lub

wspólnoty mieszkaniowe, gdy modernizacja systemów grzewczych, mająca być przedmiotem dofinansowania ze środków dotacji nie dotyczy lokali / budynków mieszkalnych, w których prowadzona jest działalność gospodarcza. To powoduje, że dotacja celowa, o której mowa w uchwale badanej nie stanowi pomocy publicznej, w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych.

W treści załącznika do uchwały badanej został wprowadzony rozdział V "Kontrola inwestycji". Ta część uchwały obejmująca paragrafy 32 - 36 sygnalizuje kompetencje kontrolne dotującego wobec dotowanego, a także reguluje okoliczności, będące podstawą formalną do dokonania zwrotu dotacji przez dotowanego. Jako powody uzasadniające zwrot dotacji wskazano :

- uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli,
- stwierdzenie braku spełnienia warunków zawartych w umowie w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy,
- stosowanie paliw niezgodnych z dokumentacją techniczno-ruchową kotła lub wykorzystanie kotła do spalania odpadów,
- likwidacja zamontowanych źródeł ciepła przed upływem 5 lat od daty udzielenia dotacji celowej z przyczyn zależnych od dotowanego.

Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, jakim w tym przypadku jest art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w delegacji ustawowej nie jest upoważniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Wprowadzenie do treści uchwały badanej postanowień w zakresie przesłanek zwrotu dotacji wykracza poza zakres legitymacji ustawowej. Ponadto należy wskazać, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Najpoważniejsze wątpliwości Kolegium Izby budzi przekazanie w uchwale badanej organowi wykonawczemu gminy uprawnień do uregulowania trybu postępowania o udzielanie dotacji i sposobu jej rozliczania, poprzez upoważnienie Burmistrza Mikołowa do określenia wzorów wniosków, które będą obowiązywać wnioskodawców ubiegających się o dotację. W załączniku do uchwały zostały wprowadzone następujące postanowienia :

§ 19 - *Wszczęcie procedury o udzielenie dotacji następuje na podstawie złożonego, przed przystąpieniem do realizacji inwestycji, pisemnego wniosku, według wzoru określonego Zarządzeniem Burmistrza Mikołowa.*

§ 27 ust. 1 pkt 1 - *Po zakończeniu inwestycji, jednak nie później niż do 14 dni od daty jej zakończenia określonej w umowie dotacji, wnioskodawca dokonuje zgłoszenia zakończenia zadania i przedkłada następujące dokumenty: 1) wniosek o wypłatę dotacji według wzoru określonego Zarządzeniem Burmistrza Mikołowa,*

§ 39 - *Burmistrz Mikołowa określi wzory wniosków, które będą obowiązywać wnioskodawców ubiegających się o dotację.*

W pierwszej kolejności Kolegium Izby dokonało oceny, czy kształtowanie treści wniosków stosowanych w toku procedury o udzielenie oraz rozliczenia dotacji mieści się w granicach kompetencji ustawowej, jaką dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego tworzy art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby, pod pojęciem "*zasady udzielania dotacji celowej*" należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek skutecznego się o dotację. Natomiast pod pojęciem "*tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania*" Kolegium Izby rozumie zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno - technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację, a także by dokonać prawidłowego rozliczenia dotacji. Zdaniem Kolegium Izby, prawo do ukształtowania treści wniosku o udzielenie dotacji oraz wniosku o wypłatę (wniosku rozliczającego dotację) wchodzi w zakres pojęcia ustawowego : "*tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania*". Wprowadzenie przytoczonych powyżej postanowień załącznika do uchwały, w których organ stanowiący ceduje na organ wykonawczy j.s.t. uprawnienia do określenia ww. wniosków, świadczy o tym, że Rada Miejska Mikołowa odnajdywała dla siebie w przepisie ustawowym legitymację do regulowania tej materii, w ramach określenia "*tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania*". Podstawową przeszkodą do legalnego cedowania powyższych kompetencji na organ wykonawczy jest brak stosownego upoważnienia ustawowego. Skoro organ stanowiący posiada kompetencje do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia dotacji, to winien w uchwale określić wszystkie te elementy, łącznie z określeniem formularzy, jakie należy złożyć by uzyskać oraz rozliczyć dotację. Brak uregulowania powyższych kwestii w tekście regulaminu, w formie określenia wzorów wniosków, czyni uchwałę niekompletną z punktu widzenia wymagań z art. 403

ust. 5 Prawo ochrony środowiska. Powyższa wada niekompletności uchwały stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 (opubl. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), 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”*.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji 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