



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 6126

UCHWAŁA NR 8.111.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 14 marca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLIII/299/2023 Rady Gminy Korczew z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu i kryteriów udzielania dotacji celowej na zadania służące likwidacji niskiej emisji i ochronie powietrza na terenie Gminy Korczew

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XLIII/299/2023 Rady Gminy Korczew z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu i kryteriów udzielania dotacji celowej na zadania służące likwidacji niskiej emisji i ochronie powietrza na terenie Gminy Korczew, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), a także art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Korczew skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 24 lutego 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLIII/299/2023 Rady Gminy Korczew z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu i kryteriów udzielania dotacji celowej na zadania służące likwidacji niskiej emisji i ochronie powietrza na terenie Gminy Korczew.

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 badanej uchwały wskazano, cyt. „Środki finansowe przeznaczone na udzielenie dotacji pochodzić będą ze środków udostępnionych z budżetu Województwa Mazowieckiego w ramach programu „Mazowsze dla czystego ciepła 2023”.

Kolegium Izby zauważa, iż zapisy § 2 badanej uchwały wykraczają poza delegację ustawową, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Nie jest kompetencją Rady Gminy Korczew określanie zasad udzielania dotacji pochodzących

z budżetu Województwa Mazowieckiego w ramach programu „Mazowsze dla czystego ciepła 2023”. Obowiązujące przepisy prawa dają organowi stanowiącemu kompetencje do regulowania zasad udzielania dotacji ze środków pochodzących z budżetu gminy. Zatem organ stanowiący, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, powinien określić ogólne zasady udzielania dotacji ze środków pochodzących z budżetu Gminy Korczew.

Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

W załączniku nr 1 do badanej uchwały przyjęto Regulamin i kryteria udzielania dotacji z budżetu gminy na zadania służące likwidacji niskiej emisji i ochronie powietrza na terenie Gminy Korczew, zwany dalej Regulaminem.

W Rozdziale 1 ust. 2 Regulaminu postanowiono, cyt. „Dotacje celowe udzielane będą wyłącznie właścicielom nieruchomości położonych na terenie Gminy Korczew, na której zamierzają dokonać zmiany na nowoczesny wysokosprawny system ogrzewania w ramach zadania, na które udzielona będzie dotacja. O dotacje mogą ubiegać się:

- 1) osoby fizyczne,
- 2) spółdzielnie mieszkaniowe, będące właścicielami budynków, na których dokonuje się zmiany systemu ogrzewania.”, przy czym pkt 3 stanowi, cyt. „Dofinansowanie nie obejmuje lokali będących w zasobie mieszkaniowym Gminy Korczew oraz lokali wykorzystywanych na prowadzenie działalności gospodarczej.”

Stosownie do art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska [zwanej dalej u.p.o.ś.], finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji zarówno podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców) jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Wobec powyższego, zdaniem Kolegium Izby, ograniczenie katalogu podmiotów uprawnionych do realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska jedynie do osób fizycznych oraz spółdzielni mieszkaniowych, prowadzi do faktycznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Stanowisko takie poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19, 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. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji (...), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...). Użyte (...) wyrażenie „w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony” czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18, 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, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

Zgodnie z art. 403 ust. 6 u.p.o.ś., 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. Wobec powyższego procedura podejmowania uchwały w sprawie 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 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 na terenach rolniczych, projekt powyższej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z pisma przesłanego przez Gminę Korczew w dniu 10 marca 2023 r. nr RG.0711.2.2.6.2023, wynika, że projekt przedmiotowej uchwały nie został przedłożony, celem zaopiniowania do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ocenie Kolegium Izby, już na etapie procedowania nad projektem przedmiotowej uchwały, doszło do uchybienia przepisów prawa, ponieważ zostało ono oparte o błędne założenia zmierzające do ograniczenia katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację. 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. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 403 ust. 6 u.p.o.ś. oraz art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Następnie w Rozdziale 1 ust. 9 Regulaminu Rada Gminy Korczew ustaliła, cyt. „Termin składania wniosków o dotację w formie zarządzenia ustala Wójt Gminy Korczew.”

Z powyższych zapisów w sposób jednoznaczny wynika, iż Rada Gminy Korczew nie określiła terminu składania wniosków o dotację, cedując swoje uprawnienia na organ wykonawczy, który podejmując stosowne zarządzenie, miałby wskazać konkretne terminy realizacji programu. Powyższe w ocenie Kolegium Izby stanowi istotne naruszenie delegacji zawartej w cytowanym art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. w zakresie, w jakim obliguje on organ stanowiący do ustalenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji jak również sposobu jej rozliczania. Wskazać bowiem należy, iż określenie ram czasowych prowadzenia naboru wniosków, terminów składania określonych dokumentów, jak również finalne rozliczenie dotacji, jest istotną częścią trybu udzielania dotacji, którego ustalenie, zgodnie z art. 403 ust. 5 u.p.o.ś., należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

W Rozdziale 2 ust. 4 Regulaminu ustalono, cyt. „Wysokość dofinansowania jest ustalania indywidualnie na podstawie złożonego wniosku o udzielenie dotacji.” oraz w ust. 5, cyt.

„Wysokość dotacji na realizację pojedynczego zadania służącego likwidacji niskiej emisji i ochronie powietrza na terenie Gminy Korczew, w roku 2023 wynosi do 80% kosztów kwalifikowalnych. W latach następnych wysokość dotacji zostanie ustalona corocznie przez Radę Gminy Korczew.”

Z powyższych zapisów nie wynika, w jakiej wysokości dotacja może zostać udzielona. W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Korczew, powinna w uchwale jednoznacznie określić wysokość dotacji, w taki sposób, aby jej beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków. W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia wysokości dotacji w badanej uchwale istotnie narusza art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Skoro bowiem organowi stanowiącemu, na mocy przywołanego przepisu, została przyznana kompetencja do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania tej dotacji i sposobu jej rozliczania, to wysokość dotacji, w ocenie Kolegium Izby, powinna być określona jednoznacznie w sposób nie budzący wątpliwości.

W rozdziale 4 Regulaminu Rada Gminy Korczew określiła elementy, jakie ma zawierać realizacja konkursu. Zdaniem Kolegium Izby żaden przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego do regulowania realizacji konkursu w przedmiotowej uchwale. Zatem zamieszczenie ww. regulacji w badanej uchwale w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

W Rozdziale 5 ust. 4 Regulaminu ustalono, cyt. „Wnioski spełniające wymogi formalne, zostaną poddane ocenie merytorycznej, w toku której mogą zostać przeprowadzone oględziny w miejscu planowanej realizacji zadania. Termin oględzin zostanie ustalony telefonicznie bądź pisemnie z wnioskodawcą. Z oględzin zostanie sporządzony protokół podpisany przez pracowników dokonujących oględziny i wnioskodawcę.”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że pod pojęciem „oględzin” należy rozumieć obejrzenie miejsca, osoby lub rzeczy przez upoważnioną do tego osobę, komisję, wizję (s.jp.pl). W ocenie Kolegium Izby oględziny stanowią formę kontroli, a każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. upoważnienie organu stanowiącego gminy 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 u.p.o.ś. Organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że zarówno modyfikacja jak 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 NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99).

Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 listopada 2010 r. II SA/Op 378/10). 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.

W rozdziale 5 ust. 10 Regulaminu Rada Gminy Korczew postanowiła, cyt. „Rada Gminy Korczew w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej.” W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienie uchwały wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 u.p.o.ś., gdyż organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na podstawie upoważnienia ustawowego, tj. art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Poza tym przytoczony zapis w badanej uchwale jest zbędny, ponieważ badana uchwała określa już te zasady. Wobec ww. uregulowania, Kolegium Izby zauważa, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych.

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionej sprawy, ujawnione nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale sprawiają, że zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Orzeczenie częściowej nieważności uchwały prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych przepisów uchwały. Nie może istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski