

Uchwała Nr 13/740/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 23 maja 2018 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXVII/771/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Mosina na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z powodu jej sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 maja 2018 r. Rada Miejska w Mosinie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 2, 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Mosina na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

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 Miasta i Gminy Mosina o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 23 maja 2018 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby 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 2018 r. poz. 799, 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.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy 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 lub powiatu 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.

Z kolei przepis art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska 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. W związku z powyższym, z uwagi na to, iż w § 3 ust. 4 Regulaminu wskazano, że „Dotacje dla przedsiębiorców stanowią pomoc de minimis, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L nr 352 z 24 grudnia 2013 roku)”, dla ważności uchwały niezbędnym było zastosowanie trybu wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, który stanowi, że „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”.

W przesłanym do tut. Izby piśmie z dnia 16 maja 2018 r. Burmistrz Gminy Mosina poinformował, że uchwała Nr LXVII/771/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. została do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przesłana w dniu 14 maja 2018 r.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie stanowiskiem uchwała podjęta bez uprzedniego przekazania jej projektu do Prezesa UOKiK oraz bez uwzględnienia zgłoszonych przez niego zastrzeżeń jest nieważna w tym zakresie, w którym przewiduje udzielenie pomocy publicznej. Ustawodawca świadomie bowiem przewidział konieczność przekazania projektu uchwały „pomocowej” ww. podmiotowi, pozostawiając mu czas (14 dni) na ocenę przejrzystości zasad udzielania pomocy i sformułowanie w tym zakresie ewentualnych zastrzeżeń. Celem takiej regulacji było zapobieżenie podejmowaniu uchwał niezgodnych z prawem.

Ponadto, w odniesieniu do regulacji poszczególnych przepisów uchwały Nr LXVII/771/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Ogólne warunki ubiegania się o dotacje Rada Miejska określiła w załączniku Nr 1 do uchwały pn. Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Mosina na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W przepisach § 8 Regulaminu Rada postanowiła, że:

- Dotacja udzielana jest na wniosek (ust. 1);
- Wnioski można składać w terminie od 1 czerwca 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. w Urzędzie Miejskim, według wzoru określonego przez Burmistrza Gminy Mosina (ust. 3);
- Kompletne i prawidłowo wypełnione wnioski rozpatrywane będą według kolejności zgłoszeń (ust. 8);
- Wnioski niekompletne lub nieprawidłowo wypełnione, po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia, podlegają odrzuceniu (ust. 9).

Tymczasem w pozostałych przepisach Regulaminu brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących treści wniosku. Jego ewentualnego wzoru nie określono również w odrębnym (poza Regulaminem) załączniku do uchwały. Wzór ten, zgodnie z przepisem § 8 ust. 3 Regulaminu określić ma Burmistrz.

Ponadto w § 15 Regulaminu Rada postanowiła, że Burmistrz Gminy Mosina w wydanym zarządzeniu określi wzór wniosku o udzielenie dotacji, projekt umowy o udzielenie dotacji i wzór rozliczenia dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem kompetencyjnym rada gminy określa zasady udzielania dotacji celowej, w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Odnosząc się do cytowanych regulacji, na wstępie wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim niewymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. 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, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Przepisy ustaw 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. Tymczasem Rada Miejska w Mosinie w przedmiocie wzoru wniosku zaniechała pełnej realizacji zakresu udzielonego jej upoważnienia. W przypadku natomiast rozliczenia dotacji, Rada jakkolwiek zamieściła odpowiednie regulacje w przepisie § 12 Regulaminu, to kompetencję do określenia wzoru rozliczenia, wbrew przepisom ustawowym powierzyła organowi wykonawczemu.

W § 11 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że „Umowa zawarta pomiędzy Gminą Mosina a Beneficjentem określa w szczególności:

- 1) wysokość przyznanej dotacji,
- 2) cel oraz opis zakresu realizowanego zadania,
- 3) termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 30 listopada 2018 r.,
- 4) termin oraz sposób rozliczenia udzielonej dotacji, wraz z terminem zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, nie dłuższym niż 15 dni od określonego w umowie terminu wykorzystania dotacji”.

Kolegium Izby wskazuje, że obowiązek zawarcia umowy wynika z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jej konieczne elementy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika, że umowa jest zawierana przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego i winna określać 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 dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Przytoczony przepis zawiera wytyczne dla Burmistrza w przedmiotowym zakresie. Określenie przez Radę Miejską niektórych elementów umowy wykracza poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Zatem zakres regulacji § 11 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi ingerencję Rady w wyłączną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa również w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

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.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

2 40 17 Mestec
Grażyna Wróblewska

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