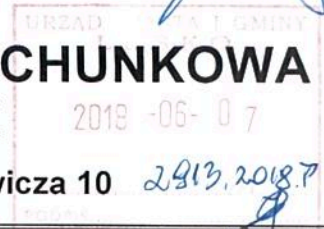




REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10



Biuro Rady Miejskiej

**Uchwała Nr XV/1659/2018
z dnia 5 czerwca 2018 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po zbadaniu uchwały **Nr LVIII/376/18 Rady Miejskiej w Lesku** z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art.18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) art. 158 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2017 r. , poz. 1257) w związku z art. 91 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2018 r. , poz.994)

stwierdza nieważność uchwały Nr LVIII/376/18 Rady Miejskiej w Lesku z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania - **w całości.**

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2018 r. Rada Miejska w Lesku podjęła uchwałę Nr LVIII/376/18 w sprawie zasad udzielania dotacji na dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Uchwała niniejsza wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 8 maja 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwałą Nr XIII/1487/2018 z dnia 21 maja 2018 r. wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie przedmiotowej uchwały.

Badając powyższą uchwałę w trybie nadzoru Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie ustaliło następujący stan faktyczny:

W §2 badanej uchwały postanowiono, że w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczna lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 362), jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Nadto określony został wzór formularza informacji przy ubieganiu się o pomoc de minimis przez wnioskodawcę, stanowiącym załącznik Nr 2 do uchwały. Wraz z uchwałą nie przedstawiono opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie zaopiniowania projektu tej uchwały jako programu przewidującego udzielenie pomocy publicznej.

Zgodnie z § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały określono, iż wysokość udzielonej w danym roku budżetowym dotacji celowej może wynieść do 50% poniesionych kosztów netto inwestycji, jednak nie więcej niż 100.000,00 zł (słownie sto tysięcy złotych). Powyższy zapis skutkuje tym, iż kwota dotacji dla uprawnionych podmiotów nie została określona w sposób

precyzyjny, pozostawiając organowi wykonawczemu możliwość dowolnego ustalenia jej wysokości.

W § 10 ust.1 badanej uchwały zawarto postanowienia dotyczące rozwiązania ze skutkiem natychmiastowym umowy w szczególności w przypadku:

- 1) wykorzystania przyznania dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) nieterminowego lub nienależytego wykonywania umowy, w tym zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanej inwestycji, stwierdzonego na podstawie wyników kontroli oraz oceny realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych,
- 3) jeżeli dotowany przekaze część lub całość dotacji osobie trzeciej, pomimo, że nie przewiduje tego umowa,
- 4) jeżeli dotowany odmówi poddania się kontroli, bądź w terminie określonym przez dotującego nie doprowadzi do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Natomiast w ust.2 wskazano, iż przyznana kwota dotacji podlega zwrotowi w wyniku stwierdzenia okoliczności wymienionych w ust.1 powołanego przepisu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dotacji z budżetu gminy, termin jej zwrotu oraz nazwę i numer konta, na które należy dokonać wpłaty.

Powyższe zapisy w ocenie Kolegium Izby modyfikują przepisy ustawowe tj. art. 251 i art.252 ustawy o finansach publicznych, co jest prawnie niedopuszczalne.

W §11 uchwały zawarto regulacje dotyczące przeprowadzenia przez dotującego kontroli wykorzystania dotacji, co wykracza poza zakres upoważnienia dla organu stanowiącego, o którym mowa w art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519).

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 403 ust.5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Z kolei w myśl przepisu art. 403 ust.6 cytowanej ustawy, w sytuacji 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 tym, że uchwalone badaną uchwałą zasady przyznawania dotacji przewidują możliwość ubiegania się o przyznanie dotacji przedsiębiorcom, istnieje podstawa uznania że przyznana na podstawie uchwały dotacja może stanowić pomoc publiczną. Powyższe oznacza na mocy wskazanego wyżej przepisu art. 403 ust.6 ustawy Prawo ochrony środowiska obowiązek stosowania warunków udzielenia pomocy publicznej, wynikający m.in. z ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 roku, poz. 362). Zgodnie z art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Podjęcie zatem w dniu 30 kwietnia 2018 roku przez Radę Miejską w Lesku uchwały, w której przewidziano pomoc publiczną dla przedsiębiorców poprzez możliwość udzielania dotacji przedsiębiorcom na zadania inwestycyjne służące ochronie środowiska i gospodarki wodnej, bez uprzedniego uzyskania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odnośnie projektu tej uchwały, narusza przepis art. 403 ust.6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 12 ust.1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Nadto w załączniku Nr 2 do badanej uchwały określony został wzór formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis przez wnioskodawcę, gdzie postanowiono, iż do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające formę prawną wnioskodawcy (odpis z KRS, wypis z ewidencji działalności gospodarczej).

W ocenie Kolegium Izby nie jest uzasadnione żądanie odpisu z rejestru lub wypisu z ewidencji działalności gospodarczej, skoro z art. 220 § 1 pkt 2b Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej.

Rada Miejska w Lesku postanowiła w § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały, że wysokość udzielonej w danym roku budżetowym dotacji celowej może wynieść do 50% poniesionych kosztów netto inwestycji, jednak nie więcej niż 100.000,00 zł. Z kolei w § 8 uchwały uchwalono, że wniosek o przyznaniu dotacji rozpatruje Burmistrz Miasta i Gminy Lesko.

Uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmująca w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych podmiotów. Kwestionowany zapis § 4 ust. 4 badanej uchwały, poprzez użycie sformułowania „udzielona dotacja celowa może wynieść „do 50% poniesionych kosztów netto inwestycji, jednak nie więcej niż 100.000,00 zł”, przy równoczesnym przekazaniu Burmistrzowi Miasta i Gminy Lesko prawa rozpatrywania wniosków o przyznanie dotacji, powoduje, że kwota dotacji, jakiej mogą oczekiwać podmioty uprawnione do ubiegania się o dofinansowanie, nie została określona w sposób precyzyjny, pozostawiając organowi wykonawczemu możliwość dowolnego ustalania jej wysokości. Stosowanie kwestionowanych postanowień uchwały w praktyce mogłoby powodować przyznawanie dotacji w różnych wysokościach dla różnych podmiotów wnoszących o przyznanie dotacji na to samo zadanie, co stanowi w ocenie Kolegium Izby istotne naruszenie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W postanowieniach § 10 badanej uchwały zawarto zapisy dotyczące zwrotu dotacji, poprzez wskazanie przesłanek, które ten zwrot warunkują. Tymczasem przesłanki zwrotu dotacji w całości lub w części zostały kompleksowo uregulowane w ustawie o finansach publicznych.

Przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych obowiązują zwrotu dotacji lub jej części wiążą z:

- wykorzystaniem dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem,
- pobraniem dotacji nienależnie (bez podstawy prawnej),
- pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości.

Innych przesłanek zwrotu dotacji w całości lub w części ustawa o finansach publicznych nie przewiduje.

W świetle powyższego nie jest dopuszczalne, aby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w zasadach udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wprowadzać obowiązek zwrotu dotacji w sytuacjach innych niż wskazanych w dyspozycji art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Ustanowienie zatem w § 10 uchwały, innych przesłanek zwrotu dotacji niż przewidziane w powołanych przepisach, narusza obowiązujący porządek prawny.

Pogląd taki znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r. sygn. Akt II/SA/Wr 2572/02, który orzekł, iż istotnym naruszeniem prawa jest modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W § 11 uchwały zawarto natomiast regulacje dotyczące przeprowadzenia przez dotującego kontroli wykorzystania dotacji, pod względem rzeczowym i finansowym. Kontrole sprawują osoby lub podmioty wyznaczone przez Burmistrza Miasta i Gminy Lesko, które w ramach posiadanego upoważnienia uprawnione zostały do kontrolowania sposobu wykorzystania dotacji, w szczególności poprzez: żądanie złożenia wyjaśnień, dokumentów i sprawozdań oraz sprawdzenia sposobu wykonania inwestycji.

Powyższe postanowienia w ocenie organu nadzoru wykraczają poza upoważnienie udzielone organowi stanowiącemu w trybie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z uwagi na to, że uchwała ta skierowana jest do nieograniczonego kręgu adresatów, jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego" – tak stwierdził WSA w Poznaniu (syn. akt I SA/Po 1305/15).

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwaliło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Gminie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.



PREZES
dr Zdzisław K. WÓJCIK