



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 10 czerwca 2020 r.

Poz. 2780

UCHWAŁA NR XIII.98.S.2020 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 20 maja 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/142/2020 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Chojna na zadania służące ochronie powietrza na terenie Gminy Chojna, polegające na zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XVIII/142/2020 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Chojna na zadania służące ochronie powietrza na terenie Gminy Chojna, polegające na zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVIII/142/2020 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Chojna na zadania służące ochronie powietrza na terenie Gminy Chojna, polegające na zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne - przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 28 kwietnia 2020 r. - została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), z jednej strony wskutek scedowania na organ wykonawczy wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu jej rozliczenia, w szczególności poprzez ustalenie, iż kwestie takie jak termin składania wniosków, miejsce i forma składania wniosków, katalog dokumentów niezbędnych do rozliczenia dotacji, katalog kosztów kwalifikowanych będą wskazane w ogłoszeniu o naborze zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej, z drugiej zaś - wskutek wkroczenia w uprawnienia organu wykonawczego poprzez uregulowanie elementów umowy o udzielenie dotacji. Wątpliwości Kolegium budziło również niedookreślenie wyrażenia „nienależyte wykonanie umowy” prowadzące do wątpliwości w oparciu o jakie kryteria organ wykonawczy będzie decydował o odstąpieniu od umowy oraz zastrzeżenie przez gminę prawa do przeprowadzenia kontroli przedmiotu dotacji w okresie 5 lat od daty jej rozliczenia.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chojnie pismem z dnia 7 maja 2020 r. (znak: K.0010.203.KK.2020). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 20 maja 2020 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W dniu 15 maja 2020 r. do Izby wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chojnie, który ustosunkował się do podniesionych kwestii oraz wniósł o uznanie, iż ewentualne nieprawidłowości stanowią nieistotne naruszenie prawa nieskutkujące nieważnością uchwały, bądź stwierdzenie nieważności części aktu. W ocenie jednostki Rada Miejska nie scedowała swoich kompetencji na organ wykonawczy, jak również nie było jej zamiarem wkroczenie w kompetencje tego organu, na co przywołano argumenty, o których więcej w dalszej treści uzasadnienia. W zakresie zarzutu niedookreślenia użytego w uchwale wyrażenia „nienależytego wykonania umowy” Przewodniczący Rady wskazał, iż kwestia ta jest elementem umowy zawieranej przez organ wykonawczy i tylko przez ten organ może być kształtowana. Odnośnie uprawnienia do kontroli rozliczenia dotacji w terminie 5 lat od daty rozliczenia umowy dotacji wyjaśniono, iż termin ten ma na celu zabezpieczenie w jak najlepszym stopniu finansów publicznych i rzetelności rozliczenia z budżetem gminy, a zastrzeżenie prawa kontroli wniesiono w ramach kompetencji organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 20 maja br. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa uczestniczenia w posiedzeniu.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XVIII/142/2020 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Chojna na zadania służące ochronie powietrza na terenie Gminy Chojna, polegające na zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu z budżetu gminy dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Zasady udzielania dotacji, 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 ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Chojnie nie wyczerpała elementów wynikających z powołanej delegacji do ustanowienia aktu prawa miejscowego, a swoje kompetencje do ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz jej rozliczania scedowała na organ wykonawczy poprzez wskazanie, że rozliczenie dotacji następuje na zasadach określonych w umowie o udzielenie dotacji (§ 7 ust. 1), oraz że takie elementy jak m.in. termin składania wniosków, miejsce i forma składania wniosków, katalog dokumentów niezbędnych do rozliczenia dotacji czy katalog kosztów kwalifikowanych będą wskazane w ogłoszeniu o naborze wniosków (§ 8 ust. 2). Co istotne, przez zaniechanie ustalenia terminu składania wniosków oraz jego wzoru bądź istotnych elementów, Rada określiła daleko idące konsekwencje postanawiając, iż wnioski niekompletne lub nieprawidłowo wypełnione, po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia, zostaną odrzucone (§ 5 ust. 3), a gmina może odmówić udzielenia dotacji z uwagi na złożenie wniosku w terminie nie gwarantującym możliwości wykonania i całkowitego rozliczenia w danym roku budżetowym (§ 5 ust. 4 pkt 2). Odnosząc się do przedstawionego przez gminę stanowiska o braku obowiązku ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji, gdyż nie wynika to bezpośrednio z przepisu kompetencyjnego, Kolegium Izby wskazuje, iż podziela w tym względzie przedstawianą w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie organów nadzoru opinię, iż wynikający z przepisu kompetencyjnego obowiązek ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza konieczność wskazania ciągu czynności poprzedzających zawarcie umowy o udzielenie dotacji, w tym między innymi formy wniosku o udzielenie dotacji oraz jego niezbędnych elementów, terminu składania wniosku, sposobu postępowania ze złożonym wnioskiem, w tym terminu jego rozpatrzenia. Czynności te powinny zostać określone w taki sposób aby nie pozostawiały wątpliwości, co do sposobu ich realizowania. Organ nadzoru wskazuje również, iż zgodnie z § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) akty prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z wyjaśnień przedstawionych przez gminę wynika natomiast, że sam prawodawca ma wątpliwości co do tego jak uchwała powinna być wykonywana. Z jednej strony w przedłożonym piśmie wskazano bowiem, że „wzory dokumentów zostaną zamieszczone w ogłoszeniu o naborze wniosków zgodnie z zasadami udzielania dotacji określonymi w przedmiotowej uchwale”, z drugiej zaś, że „podmiot ubiegający się o dotację nie ma

narzuconego wzoru wniosku (nie musi taki być), a organ wykonawczy w ogłoszeniu ma jedynie określić formę, tj. że wniosek ma być pisemny”.

W § 5 ust. 6 uchwały Rada Miejska postanowiła, że umowa o udzielenie dotacji określa rodzaj inwestycji oraz warunki jej realizacji i dofinansowania, a w szczególności opis inwestycji, w tym cel na jaki dotacja została przyznana, wysokość udzielanej dotacji, termin i tryb kontroli wykonania inwestycji oraz termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej. Odnosząc się do podniesionej przez Kolegium Izby kwestii wkroczenia w kompetencje organu wykonawczego poprzez określenie elementów umowy Przewodniczący Rady Miejskiej w Chojnie podniósł, że użyte wyrażenie „w szczególności” wskazuje na pozostawienie organowi wykonawczemu możliwości ustalenia klauzul umownych według swojego uznania. Z drugiej jednak strony podkreślił, że wymienionych w uchwale elementów organ wykonawczy nie może pominąć. Kolegium Izby zauważyło, że organ stanowiący podejmując akt prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane w trybie ustawy, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego, określonego w tym przypadku przepisem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustalenie treści umów związane jest ze sferą wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy i należy do wyłącznej kompetencji tego organu, wykonywanej w oparciu o art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Pominięcie przez radę gminy w uchwale obligatoryjnego elementu wskazanego w upoważnieniu ustawowym, jakim jest tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczania, stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i uzasadnia stwierdzenie nieważności całej uchwały. W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Na etapie wszczęcia postępowania nadzorczego wątpliwości organu nadzoru budziło również niedookreślenie wyrażenia „nienależyte wykonanie umowy” użytego w § 9 uchwały oraz zastrzeżenie przez gminę prawa do przeprowadzenia kontroli przedmiotu dotacji w okresie 5 lat od daty rozliczenia umowy dotacji (§ 9 ust. 1 pkt 2).

Kolegium uwzględniło w tym zakresie wyjaśnienia przedstawione przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Chojnie, z takim zastrzeżeniem, że w ocenie organu nadzoru ukształtowana przez organ wykonawczy kwestia nienależytego wykonania umowy nie powinna być regulowana w akcie prawa miejscowego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski