

Uchwała Nr 10.155.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1013/L/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu małej retencji „Oszczędzam wodę, zbieram deszczówkę” w Gminie Piaseczno oraz określenia zasad udzielania dotacji celowej na realizację przedmiotowego zadania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 1013/L/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu małej retencji „Oszczędzam wodę, zbieram deszczówkę” w Gminie Piaseczno oraz określenia zasad udzielania dotacji celowej na realizację przedmiotowego zadania, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) w związku z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743), a także art. 43 i art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i § 6 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 Gminie Piaseczno służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 1013/L/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu małej retencji „Oszczędzam wodę, zbieram deszczówkę” w Gminie Piaseczno oraz określenia zasad udzielania dotacji celowej na realizację przedmiotowego zadania.

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.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Piasecznie określiła zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Piaseczno na realizację zadań służących ochronie środowiska.

W § 3 ust. 2 – 4 oraz § 4 ust. 5 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła, cyt.

„§ 3. (...) 2. Dofinansowanie obejmuje nieruchomości, na których znajdują się budynki mieszkalne oddane do użytkowania, w których nie jest prowadzona działalność gospodarcza lub jest prowadzona działalność gospodarcza stanowiąca nie więcej niż 20% powierzchni użytkowej budynków.

3. Dofinansowanie obejmuje pokrycie części kosztów wykonania na nieruchomości jednego systemu do zatrzymania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania oraz infrastruktury niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania tego systemu - w części nie stanowiącej pomocy publicznej lub pomocy de minimis.

4. Kwotę dofinansowania pomniejsza się proporcjonalnie o wartość udziału powierzchni budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w stosunku do łącznej powierzchni budynków pełniących funkcję mieszkaniową znajdujących się na nieruchomości (...).

§ 4. (...) 5. Dotacja nie obejmuje infrastruktury technicznej związanej z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych wykonywanej w ramach określonych pozwoleniem na budowę nowych inwestycji drogowych, mieszkaniowych, usługowych, przemysłowych".

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Piasecznie, uchwalając ww. zapisy w § 3 ust. 2 - 4 i § 4 ust. 5 do badanej uchwały, wprowadziła zapisy ograniczające krąg podmiotów mogących ubiegać się o dotację, czym naruszyła jedną z głównych zasad obowiązujących w sektorze finansów publicznych, a mianowicie zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, określoną w art. 43 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Podkreślić w tym miejscu jednocześnie należy, że art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska nie daje możliwości wprowadzania dodatkowych warunków, które nie są związane z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, tj. na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonej powyżej regulacji, o dotację nie będą mogły ubiegać się podmioty, będące w posiadaniu innych nieruchomości, jak tylko tych, które wymienione są w uchwale. Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowanie, zawężające przedmioty podlegające dofinansowaniu, prowadzi w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Ograniczenie kręgu podmiotów, które mogłyby skorzystać z dotacji, istotnie narusza wskazany przepis. 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 – pożądanym, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

Następnie w § 4 ust. 7 Rada Miejska w Piasecznie określiła, cyt. „Wysokość dotacji stanowi 80% kwalifikowanych kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w § 1, jednak nie więcej niż:

1) 5000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych 00/100) na nieruchomości - dla osób fizycznych,

2) 10000 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych 00/100) na nieruchomości - dla pozostałych podmiotów”.

Powyższym zapisem Rada Miejska w Piasecznie uzależniła wysokość dotacji od prawnego określenia podmiotu ubiegającego się o dotację, co prowadzi do udzielenia dotacji osobom fizycznym i pozostałym podmiotom w innej kwocie, pomimo wykonania w obu przypadkach systemu do zatrzymywania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania. Powyższym zapisem naruszona została zasada określona w art. 32 Konstytucji RP, w świetle której równe traktowanie polega na równości wszystkich wobec prawa, a także na równym traktowaniu wszystkich przez władze publiczne. Ponadto równość przejawia się w braku możliwości dyskryminowania kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Dalej w § 5 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła w ust. 2, cyt. „Druk wniosku oraz załączników do niego zostanie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno”, a następnie w ust. 3, cyt. „Wnioski wraz z załącznikami określonymi we wzorze wniosku o udzielenie dotacji, należy składać w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu opublikowanym

w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno" oraz w ust. 9 cyt. „Wnioski niekompletne lub nieprawidłowo wypełnione, po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia w wyznaczonym terminie, pozostaną bez rozpatrzenia”. Ponadto w § 6 ust. 1 badanej uchwały wskazano, cyt. „Po zrealizowaniu przedsięwzięcia, Beneficjent składa rozliczenie dotacji celowej”. Kolegium Izby wskazuje, że termin do złożenia wniosku, termin do uzupełniania dokumentów, zawartość wniosku i określenie wymaganych do złożenia z nim dokumentów, a także zawartość rozliczenia jest elementem trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, do którego odnosi się art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby powyższe elementy powinny być wyraźnie i jednoznacznie określone w uchwale przez organ stanowiący, a kompetencja ta nie może zostać scedowana na organ wykonawczy. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, w którym Sąd wskazał, cyt. „sformułowanie "tryb udzielania" ma znaczenie bardziej techniczne (...) przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

W § 4 ust. 2 Rada Miejska w Piasecznie użyła sformułowań, cyt. „niezbędnych”, „w szczególności” oraz w § 6 ust. 2, cyt. „co najmniej”. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący wprowadził zapisy, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20). W tym miejscu Kolegium Izby zwraca także uwagę, że w § 6 ust. 2 pkt 1 badanej uchwały zobligowano beneficjenta do załączenia do rozliczenia oświadczenia o wykonaniu zadania zgodnie z umową o udzielenie dotacji oraz projektem załączonym do wniosku o dotację, nie określając w pozostałej części badanej uchwały wymogu złożenia takiego dokumentu wraz w wnioskiem.

W § 7 badanej uchwały uchwalono, cyt. „Systemy, o których mowa w § 4 ust. 1 należy utrzymać przez okres co najmniej 3 lat od zainstalowania” (ust. 1), „Likwidacja wykonanej instalacji przed upływem 3 lat od udzielenia dotacji celowej z przyczyn zależnych od dotowanego rodzi skutki zwrotu dotacji celowej w całości wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych” (ust. 2). W ocenie organu nadzoru ww. regulacja obejmuje swoim zakresem dodatkowe warunkowanie dotacji, co wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Wskazać należy, że zgodnie z art. 252 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega tylko ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Rada Miejska w Piasecznie dokonała zatem nie tylko nieprawidłowej próby powielenia wskazanego przepisu, ale i nieuprawnionej jego modyfikacji, przez wprowadzenie nieznanych ustawie dodatkowych warunków, których spełnienie lub niespełnienie wiązałoby się ze zwrotem dotacji. Kolegium Izby wskazuje, że zarówno zasady jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone ustawie o finansach publicznych, dlatego też nie ma konieczności

odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrzną w treści delegacji ustawowej. Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rządu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

Ponadto ustalono, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, 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. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w celu uzyskania ewentualnych sugestii i zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy, z uwagi na fakt, że udzielenie dotacji może dotyczyć finansowania infrastruktury na terenach rolniczych. 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 wymienionemu podmiotowi, 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 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski