

**Uchwała Nr 14.190.2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 12 lipca 2018 roku**

**w sprawie orzeczenia o nieważności Uchwały Nr LVIII/517/2018 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na zadania ograniczania niskiej emisji poprzez dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Karczew**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz.994 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) –

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

**§ 1.**

Orzeka o nieważności Uchwały Nr LVIII/517/2018 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na zadania ograniczania niskiej emisji poprzez dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Karczew z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 403 ust. 4, ust. 5 w związku z art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 362).

**§ 2.**

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Karczew prawo wniesienia skargi 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 26 czerwca 2018 roku została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr LVIII/517/2018 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na zadania ograniczania niskiej emisji poprzez dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Karczew.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje:**

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Miejska w Karczewie wskazała m.in. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zgodnie z którym:

*„5. 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”.*

Zasady udzielania dotacji celowej na zadania ograniczenia niskiej emisji poprzez dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Karczew, Rada Miejska w Karczewie uchwaliła w formie Regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały.

W § 2 Regulaminu Rada postanowiła, że:

*„Dotacja będzie udzielana podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) zwana dalej „Ustawą”) tj. osobom fizycznym, będącym właścicielami nieruchomości”*

Zdaniem organu nadzoru zapis ten powoduje zawężenie kręgu podmiotów mogących otrzymać dotację wynikających z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ustawodawca wskazał w ww. przepisie kategorie podmiotów, do których podjęta przez radę gminy uchwała może być skierowana. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” wskazuje na możliwość rozszerzenia tego kręgu. Takie przykładowe wskazanie oznacza, że właściwy organ może wskazać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. W ocenie Kolegium Izby w ww. ustawie określony więc został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Rada Miejska w Karczewie przedmiotową uchwałą ograniczyła natomiast krąg podmiotów w ramach wybranej kategorii beneficjentów spośród uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotację.

W ocenie Kolegium Izby rada gminy wykonując postanowienia ustawy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, spośród wybranych kategorii podmiotów, którym przyznaje dotację.

Należy nadto zauważyć, iż w myśl art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Zgodnie z przytoczonym art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska o dotacje na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska mogą ubiegać się podmioty tam wymienione. W związku z powyższym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinny być uwzględnione postanowienia art. 403 ust. 6, który 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. A zatem projekt badanej uchwały powinien być w trybie art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (pomoc de minimis).

Z udzielonego przez Przedstawiciela Gminy na Posiedzeniu Kolegium wyjaśnienia wynika, że *projekt uchwały nie był przekazany do zaopiniowania do UOKiK oraz Ministerstwa Rolnictwa.*

Tym samym należy stwierdzić, że istotnie naruszone zostały wymienione wyżej przepisy prawa.

Ponadto w § 7 ust. 5 Regulaminu Rada postanowiła:

*„5. Podczas rozliczenia dotacji w celu sprawdzenia wykonania umowy, może zostać powołana komisja, która na miejscu dokona oględzin i stwierdzi realizację zadania.”*

oraz w Załączniku Nr 1 do Regulaminu pkt 5 zawarto oświadczenie o treści: *„Oświadczam, że wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli realizacji zadania objętego przedmiotowym wnioskiem, przez przedstawicieli Urzędu Miejskiego w Karczewie na każdym etapie jego realizacji.”*

Zdaniem Kolegium Izby każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Natomiast z analizy przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynika prawo do kontroli dotowanych podmiotów. Powyższy zapis uchwalono z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W **Załączniku Nr 1 do Regulaminu**, Rada Miejska zawarła pouczenie z obowiązkiem potwierdzenia datą i podpisem składającego wniosek:

*„Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny za składanie nierzetelnych oświadczeń, o których mowa w art. 297 § 1 ustawy Kodeks karny oraz możliwości utraty pomocy finansowej w ramach umowy dotacji, jeżeli miały one wpływ na jej udzielenie.”.*

Zdaniem Kolegium Izby zapis ww. pouczenia nosi cechy oświadczenia. Wprowadzenie przez Radę Miejską wymogu złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden z obowiązujących przepisów, a w szczególności przywołany wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na podmiot, któremu dotacja udzielana jest na podstawie ustawy, obowiązku złożenia takiego oświadczenia.

Ponadto badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Karczewie umieściła w **Załączniku nr 2 do Regulaminu wzór umowy** w sprawie udzielenia dotacji.

W ocenie Kolegium Izby wzór umowy z beneficjentem nie mieści się w zakresie zasad udzielania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Obszar ten dotyczy bowiem kwestii związanych z realizacją uchwały, tj. zawiera uregulowania należące do sfery kompetencji organu wykonawczego.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. W związku z czym regulacje związane z ustaleniem treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należą do kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinny być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium RIO, zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

Opierając się o treść przytoczonych dyspozycji, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Karczewie wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zatem organ stanowiący nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest przedmiotowa Uchwała, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą. Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura – por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

**Przewodnicząca  
Posiedzenia Kolegium**

  
**Bożena Zych**