

UCHWAŁA NR 13/137/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU
z dnia 10 czerwca 2021 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący: Ewa Czołpińska
Członkowie: Beata Chmielewska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Marlena Stachurska-Janczyło
Małgorzata Sokół-Kreczko
Małgorzata Rutkowska
Marcin Tyniewicki
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.),

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr XXXIX/569/21 Rady Miasta Białystok w sprawie zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowych w 2021 r., na dofinansowanie kosztów zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, polegających na montażu instalacji fotowoltaicznych na potrzeby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenie miasta Białegostoku, realizowanych przez osoby fizyczne

postanawia:

- 1) uznać, że powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa poprzez:
 - a) nieprecyzyjne określenie w §2 ust. 2 Załącznika do uchwały wysokości dofinansowania kosztów zadania inwestycyjnego poprzez wskazanie, że kwota tego dofinansowania wynosi do 50% kosztów poniesionych przez wnioskodawcę, co stanowi naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2020 poz. 1219 z późn. zm.) oraz zasady określoności prawa;
 - b) wskazanie w §4 ust. 15 Załącznika do uchwały, iż wnioskodawcy, któremu odmówiono rozliczenia dotacji po weryfikacji wniosku, z przyczyn formalnych lub merytorycznych, nie przysługuje z tego tytułu jakiegokolwiek roszczenie, co stanowi naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, zasady określoności przepisów prawa oraz art. 61 ust. 2 i ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 4 i art. 60 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305);
 - c) wskazanie w §5 ust. 2 Załącznika do uchwały, iż wykorzystanie dotacji niezgodnie z procedurą określoną w uchwale stanowi przesłankę zwrotu tej dotacji, co stanowi naruszenie art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych;
- 2) w związku z powyższym stwierdzić nieważność:
 - a) części przepisu §2 ust. 2 Załącznika do uchwały poprzez wykreślenie z jego treści słowa „do” odnoszącego się do procentowej kwoty dofinansowania zadania inwestycyjnego;
 - b) przepisu §4 ust. 15 Załącznika do uchwały;

c) przepisu §5 ust. 2 Załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 24 maja 2021 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr XXXIX/569/21 w sprawie zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowych w 2021 r., na dofinansowanie kosztów zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, polegających na montażu instalacji fotowoltaicznych na potrzeby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenie miasta Białegostoku, realizowanych przez osoby fizyczne. Akt ten był przedmiotem postępowania nadzorczego prowadzonego przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) w Białymstoku na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego wątpliwości co do zgodności z obowiązującym prawem wzbudziły następujące postanowienia badanej uchwały.

Po pierwsze w §2 ust. 2 Załącznika do uchwały Rada Miasta Białystok określiła maksymalny próg dofinansowania zakupu i montażu instalacji fotowoltaicznych poprzez wprowadzenie postanowienia zgodnie z którym „Kwota dofinansowania wynosi do 50% kosztów poniesionych przez Wnioskodawcę (...), jednak nie więcej niż 5000 zł.”.

Po drugie na podstawie §4 ust. 15 Załącznika do uchwały Rada wprowadziła zastrzeżenie, w świetle którego wnioskodawcy, któremu odmówiono rozliczenia dotacji, po weryfikacji wniosku, z przyczyn formalnych lub merytorycznych, nie przysługuje z tego tytułu jakiegokolwiek roszczenie.

Po trzecie w treści §5 ust. 2 Załącznika do uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym „Wykorzystanie dotacji niezgodnie z niniejszą procedurą lub niedotrzymanie warunków zawartej umowy, spowoduje konieczność zwrotu udzielonej dotacji wraz z należnymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych.”.

Do sformułowanych przez organ nadzoru wątpliwości odniósł się Prezydent Miasta Białegostoku w piśmie z dnia 9 czerwca br. (DOŚ-III.3153.6.2021).

Na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2021 r. Kolegium Izby po analizie przedmiotowej uchwały stwierdziło, że w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Dokonując analizy prawnej pod kątem zgodności przepisów badanej uchwały z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa Kolegium Izby wskazało na następującą kwestię natury ogólnej. Uchwała Rady Miasta Białystok podjęta została na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w formie uchwały zasad udzielania dotacji celowych z zakresu ochrony środowiska, w tym kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób ich rozliczania.

Mając na uwadze, że uchwały z tego zakresu stanowią akty prawa miejscowego i w oparciu o ich treść podejmowane są decyzje o przyznaniu środków publicznych beneficjentom, to powyżej wskazane elementy wynikające z upoważnienia ustawowego powinny zostać uregulowane przez radę gminy przede wszystkim w sposób jednoznaczny i przejrzysty, tak aby nie budziły żadnych wątpliwości na etapie ich stosowania. W szczególności nie powinny stanowić podstawy do kwestionowania decyzji przyznających lub odmawiających przyznania dotacji z powodu dowolności lub braku obiektywizmu organów takie decyzje podejmujące. W konsekwencji uchwały konstruowane przez organ stanowiący w oparciu o art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska powinny realizować jedną z kluczowych zasad z zakresu prawidłowej legislacji – tzw.

zasadę określoności przepisów prawa sformułowaną w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Zdaniem Kolegium Izby powoływana zasada określoności prawa w istotny sposób została naruszona w §2 ust. 2 Załącznika do uchwały. Określenie sformułowane w tym przepisie, iż „Kwota dofinansowania wynosi do 50% kosztów...” jest nieprecyzyjne oraz sprawia, że wnioskodawca nie wie jakiej dotacji może oczekiwać w odniesieniu do planowanych kosztów całkowitych. Co więcej w świetle tego przepisu może zostać podjęta decyzja o różnym poziomie procentowego dofinansowania inwestycji, co tym samym sprzyja różnicowaniu pod tym względem beneficjentów.

Z przesłanego przez Prezydenta Miasta pisma wynikało, że takie procentowe określenie wysokości dotacji jest uzasadnione cenowym zróżnicowaniem instalacji fotowoltaicznych (kosztami zakupu i montażu), a jednocześnie ustanowienie maksymalnego kwotowego pułapu dofinansowania w wysokości 5.000 zł, powoduje że nie można w sposób precyzyjny określić procentowej wartości dotacji w stosunku do poniesionych kosztów.

Kolegium Izby nie podzieliło stanowiska Prezydenta w tej sprawie, bowiem kwota dofinansowania została przez Radę Miasta ograniczona wskazanym kwotowym pułapem dofinansowania. Nie ma zatem możliwości, aby przy różnym procentowym poziomie dofinansowania, co może mieć miejsce w świetle treści uchwalonego przepisu, kwota dotacji przekroczyła 5.000 zł. Ta reguła ograniczająca również będzie miała zastosowanie w sytuacji, kiedy kwota dofinansowania zostałaby określona na równym poziomie 50%. W ogóle należy podać w wątpliwość sens wprowadzania procentowego ograniczenia wysokości dotacji, skoro jak wskazuje Prezydent przeprowadzona przez niego analiza rynku wykazała, że minimalny koszt instalacji fotowoltaicznej wynosi 10.000 zł (dla instalacji o mocy 3 kilowatopików).

Mając jednak na uwadze legislacyjny aspekt wynikający z zasady określoności przepisów prawa oraz regułę przejrzystości kryteriów wyboru beneficjentów dotacji, zdaniem Kolegium RIO jeżeli już uchwalodawca wprowadza procentowy pułap dofinansowania, to powinien zostać on jednoznacznie (precyzyjnie) sformułowany. W konsekwencji Kolegium w granicach posiadanych kompetencji nadzorczych postanowiło stwierdzić nieważność części przepisu §2 ust. 2 Załącznika do uchwały poprzez wykreślenie z jego treści słowa „do” odnoszącego się do procentowej kwoty dofinansowania zadania inwestycyjnego. Wobec czego jego brzmienie będzie następujące: „Kwota dofinansowania wynosi 50% kosztów poniesionych przez Wnioskodawcę na zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, jednak nie więcej niż 5000 zł.”.

Istotne naruszenie prawa zachodzi również w przepisie §4 ust. 15 Załącznika do uchwały, którego treść stanowi, że wnioskodawcy, któremu odmówiono rozliczenia dotacji, po weryfikacji wniosku, z przyczyn formalnych lub merytorycznych, nie przysługuje z tego tytułu jakiegokolwiek roszczenie. Prezydent Miasta w przesłanym piśmie wskazywał, że regulacja ta dotyczy roszczeń cywilnoprawnych i nie ingeruje ona w sferę prawa materialnego administracyjnego oraz nie wyłącza stosowania procedur administracyjnych.

Pomimo tych wyjaśnień Kolegium Izby zajęło jednoznaczne stanowisko, że powoływany przepis zawiera istotne wady prawne i nie może on w przyjętej konstrukcji pozostać w obrocie prawnym z kilku powodów.

Po pierwsze akceptując na chwilę stanowisko Prezydenta, to z treści analizowanego przepisu nie wynika, jaka rzeczywistość była intencją Rady Miasta Białegostoku przy jego uchwalaniu, a w szczególności że odnosi się on tylko do roszczeń cywilnoprawnych. Tak sformułowana regulacja stoi w sprzeczności z zasadą określoności prawa, która jednocześnie wyznacza sposób realizacji upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Adresaci badanej uchwały – wnioskodawca i beneficjent dotacji nie mogą mieć wątpliwości co do znaczenia normy mającej do nich zastosowanie. Tymczasem obecna treść §4 ust. 15 Załącznika do

uchwały takie wątpliwości powoduje co do jego skutków, jak również – co bardziej istotne – może on wprowadzać w błąd tych adresatów. W aspekcie skutków, a więc niemożności dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych, organ nadzoru stwierdza, że zastrzeżenie to jest bezprzedmiotowe. Możliwość jego wprowadzenia powinna być rozpatrywana z punktu widzenia przepisów prawa cywilnego, a o zasadności roszczeń o charakterze kontraktowym i deliktowym decyduje sąd. Tym bardziej nie może mieć takich kompetencji Komisja ds. dotacji celowych, które nie jest nawet organem gminy, a która w świetle badanej uchwały ma zajmować się oceną wniosków dotacyjnych oraz zatwierdzaniem rozliczeń przyznanych dotacji.

Po drugie Kolegium Izby podkreśla, że istotność wadliwości prawnej, którą obarczony jest przepis §4 ust. 15 Załącznika do uchwały, polega również na tym, że może on wprowadzać w błąd beneficjentów dotacji. Ogólne sformułowanie w nim zawarte w kwestii pozbawienia ich „jakichkolwiek roszczeń” prowadzi do wniosku o braku prawa do zakwestionowania stanowiska Komisji ds. dotacji celowych, zgodnie z którym odmawia ona rozliczenia dotacji. Jest to niezgodne z regulacjami ustawy o finansach publicznych, przewidującymi prawo do zakwestionowania decyzji o zwrocie udzielonej dotacji w części lub całości. W szczególności decyzja taka jest wydawana przez wójta (burmistrza, prezydenta) na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 60 pkt 1 ustawy, a odwołanie od niej następuje do samorządowego kolegium odwoławczego w oparciu o art. 61 ust. 2 i ust. 3 pkt 4 ustawy. Co więcej decyzje w tym zakresie podlegają zaskarżeniu w ramach postępowania sądowo-administracyjnego.

Dlatego z uwagi na istotny charakter stwierdzonych naruszeń w przepisie §4 ust. 15 Załącznika do badanej uchwały Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność tego przepisu w całości, co oznacza jego usunięcie z obrotu prawnego.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w istotny sposób przepisy obowiązującego prawa zostały naruszone w §5 ust. 2 Załącznika do uchwały, zgodnie z którym „Wykorzystanie dotacji niezgodnie z niniejszą procedurą lub niedotrzymanie warunków zawartej umowy, spowoduje konieczność zwrotu udzielonej dotacji wraz z należnymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych.”. Jako wzorzec oceny służyły tutaj art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, które definiują przesłanki zwrotu dotacji. Należą do nich: niewykorzystanie dotacji w określonym terminie, wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobranie dotacji nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Mając na uwadze treść tych regulacji analizowany przepis uchwały wprowadza nową przesłankę zwrotu dotacji, którą jest „niezgodność z niniejszą procedurą”, skutkiem czego dochodzi do rozszerzenia katalogu przesłanek zwrotu dotacji wynikających z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Co więcej Rada Miasta posługując się takim określeniem naruszyła zasadę określoności prawa, ponieważ nie wiadomo dokładnie o jaką procedurę chodzi. W samej uchwale zostały uregulowane trzy procedury: udzielania dotacji, jej rozliczania oraz kontroli wykonania zadania. Co prawda zgodnie ze stanowiskiem Prezydenta Miasta wyrażonym w powoływanym wcześniej piśmie, kwestionowany przepis uchwały może być jedynie zrealizowany w przypadku zajścia okoliczności wskazanych w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, to jednak nie zamienia to faktu, że z formalnego punktu widzenia następuje tu modyfikacja regulacji ustawowych, do czego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma kompetencji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z tych też powodów Kolegium RIO postanowiło o stwierdzeniu nieważności badanego przepisu uchwały, skutkującego jego eliminacją z obrotu prawnego. Należy przy tym zaznaczyć, że brak jakiegokolwiek postanowienia w uchwale regulującego zwrot dotacji oczywiście nie wyłącza takiej możliwości w oparciu o kluczowe w tym zakresie przepisy art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze powyższe Kolegium postanowiło jak w sentencji.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium
Ewa Czołpińska

Otrzymuje:
Rada Miasta Białystok