

Uchwała Nr 27/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 7 lipca 2016 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXV/277/2016 Rady Miasta Sandomierza z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie rzeczywistych kosztów budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Nr XXV/277/2016 Rady Miasta Sandomierza z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie rzeczywistych kosztów budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 672) w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r Nr 59, poz. 404 z późn.zm.)

U z a s a d n i e

Uchwała Nr XXV/277/2016 Rady Miasta Sandomierza z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie rzeczywistych kosztów budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 7 czerwca 2016 roku. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, co następuje:

Badana uchwała podjęta została na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2, 4 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. W § 1 uchwały Rada Miasta określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Sandomierz na dofinansowanie budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia. Z § 3 przedmiotowej uchwały wynika, że w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą dotacja stanowi pomoc de minimis.

Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje, że „zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 obejmuje w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia określa rada gminy w drodze uchwały”. Zgodnie zaś z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy Prawo ochrony środowiska „w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonej w przepisach prawa Unii Europejskiej”. Ponadto przy wprowadzaniu udzielenia pomocy de minimis należy uwzględnić wymogi określone w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz.U z 2007 r, Nr 59 poz. 404) zgodnie z którym „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”. Kolegium Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały projekt uchwały nie został zgłoszony do Prezesa UOKiKu. Jak wynika z pisma Burmistrza Sandomierza znak: NK.7000.64.2016.DMI w dniu 15 czerwca 2016 r do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wysłano uchwałę Nr XXV/277/2016 Rady Miasta Sandomierza z dnia 25 maja 2016 r z prośbą o wyrażenie opinii co do rodzaju udzielanej pomocy w w/w uchwale. W dniu 20.06.2016 r w/w uchwała wpłynęła do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zaś w dniu 1 lipca 2016 r. Prezes UOKiKu w piśmie znak DDO-52-568(2)/16/AHo wniósł uwagi do zapisów dotyczących udzielania pomocy de minimis przewidzianych w tej uchwale dla podmiotów ubiegających się o przyznanie dotacji na budowę przyłączy kanalizacji sanitarnej, z których wynika, iż udzielana pomoc de minimis powinna zostać dostosowana do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. Ponadto w piśmie tym zwrócono uwagę, iż zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej do zaopiniowania należało przedstawić projekt programu pomocowego. Rada Miasta podejmując przedmiotową uchwałę określiła udzielenie dotacji stanowiącą pomoc de minimis nie uwzględniła w pełni warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, co znalazło uzasadnienie w w/w piśmie Prezesa UOKiKu. W tym stanie rzeczy Kolegium stwierdziło naruszenie przepisów wynikających z art. 403 ust. 5 i ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby zwróciło również uwagę na występujące nieprawidłowości skutkujące naruszeniem przepisów prawa, jak również zapisy w niej wskazane, które podjęte zostały bez podstawy prawnej. Nieprawidłowości te przedstawiono poniżej:

1. Rada Miasta w załączniku do badanej uchwały w § 16 postanowiła, iż wzór umowy określa załącznik Nr 2 do Regulaminu, zaś w załączniku nr 2 wskazała, co powinna zawierać umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Sandomierz na dofinansowanie rzeczywistych kosztów budowy przyłącza kanalizacyjnego. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska „zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 obejmuje w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia określa rada gminy w drodze uchwały”. Określenie wzoru umowy w sprawie udzielenia dotacji nie znajduje podstawy prawnej w obowiązujących przepisach prawa z których wynikają kompetencje dla organu stanowiącego do podjęcia uchwały będącej podstawą do udzielenia dotacji, która zarazem stanowi akt prawa miejscowego. W przypadku udzielenia dotacji celowej, konieczne elementy umowy określone zostały przez ustawodawcę w art. 250 ustawy o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U z 2013 r poz. 885 z późn.zm.), zgodnie z którym: Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony ustawą Prawo ochrony środowiska.

Regulacja zawarta w w/w postanowieniach uchwały jako przekraczająca zakres upoważnienia ustawowego pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP, który jednoznacznie określa, że stanowienia prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. A zatem określenie w załączniku Nr 2 do niniejszego Regulaminu wzoru umowy i odesłanie do § 16 załącznika stanowi przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta wynikająca z przepisów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z treści cytowanego przepisu nie wynikają kompetencje dla organu stanowiącego do ustalania postanowień umów zawieranych z podmiotami, którym przyznano dotacje. Zawarcie umowy na realizację zadania związane jest ze sferą wykonania uchwały i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Brak jest zatem podstaw prawnych do ustalenia wzoru umowy przez organ stanowiący.

2. Z kolei z treści pkt 8 lit. „g” załącznika Nr 1 do Regulaminu „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Sandomierz na budowę przyłączy kanalizacji sanitarnej”, wynika że wnioskodawca ma oświadczyć, iż zobowiązuje się do poddania ewentualnej kontroli przeprowadzonej przez Gminę Miejską Sandomierz w ciągu 5 lat od zakończenia inwestycji. Kolegium Izby wskazuje, że postanowienia zawarte w pkt 8 lit. „g” o ewentualnej kontroli również nie wynikają z art. 403 ust. 5 w/w ustawy, który to przepis daje podstawę dla organu stanowiącego do podejmowania uchwał w sprawie udzielania dotacji na cele wynikające z tej ustawy. Natomiast w pkt 8 lit. „h” Rada postanowiła o wyrażeniu zgody na przetwarzanie moich danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 z późn.zm.). Pouczono mnie, że podanie danych osobowych jest dobrowolne, lecz odmowa ich podania jest równoznaczne z brakiem możliwości uzyskania dofinansowania. Poinformowano mnie o prawie dostępu do treści swoich danych i ich poprawiania”. Przywołana ustawa o ochronie danych osobowych w art. 26. określa główne obowiązki administratora danych tj.

1. Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były:

- 1) przetwarzane zgodnie z prawem;
- 2) zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, z zastrzeżeniem ust. 2;
- 3) merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane;
- 4) przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

Z przepisów ustawy na podstawie których Rada Miasta podjęła przedmiotową uchwałę, nie wynika, aby w uchwale która stanowi akt prawa miejscowego, wprowadzać dodatkowe dane m.in. „Oświadczenie... o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych”. Rada gminy jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia, bowiem stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe kompetencje organów samorządu terytorialnego reguluje art. 40 ust. 1 o samorządzie gminnym. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy, bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II.SA/Go 778/12). Upoważnienie zawarte w cytowanym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do wprowadzania oświadczeń o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Z kolei zdanie drugie pkt 8 lit „h” wyklucza wnioskodawcę w przypadku nie udostępnienia danych osobowych z dalszego postępowania o udzielenie dotacji na cel wskazany w uchwale. W ocenie Kolegium zapisy ustawy Prawo ochrony środowiska dają podstawę prawną Radzie Miasta do określenia kryteriów wyboru inwestycji do finansowanie lub dofinansowanie, nie zaś do określenia warunków wykluczenia

wnioskodawcy ubiegającego się o dotacje. Natomiast odmowa podania danych osobowych jest równoznaczne z brakiem możliwości ubiegania się o udzielenie z budżetu dotacji bez dodatkowych zapisów jak to postanowiła Rada.

3. W załączniku Nr 1 do Regulaminu Rada Miasta Sandomierza postanowiła o złożeniu przez wnioskodawcę dotacji oświadczenia o następującej treści „Oświadczam iż wszystkie dane zawarte we wniosku i załącznikach są prawdziwe. Jednocześnie jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń zgodnie z art. 233 § 1 kodeksu karnego” . Kolegium stwierdziło, że brak było podstaw prawnych, a rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do zawarcia w uchwale kwestionowanych zapisów. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska, rada gminy ma prawo do ustalenia zasad udzielania dotacji, a w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia. Warunkiem jednak odpowiedzialności za poświadczenie nieprawdy jest, by przepis ustawy na podstawie której oświadczenie jest składane przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Wymienione przepisy nie dają kompetencji radzie miasta do zawarcia w uchwale w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie rzeczywistych kosztów budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej przez ten organ oświadczenia w słowach: „Oświadczam iż wszystkie dane zawarte we wniosku i załącznikach są prawdziwe. Jednocześnie jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń zgodnie z art. 233 § 1 kodeksu karnego”. Brak jest przepisów ustawowych, które dawałyby radzie gminy ogólną kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego, które zawierałyby oświadczenie o znajomości przepisów Kodeksu karnego. Kolegium Izby wskazuje, że organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i o tyle o ile upoważnia prawo. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 marca 2015 r. sygn. I SA/Kr 52/15. „Warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas – w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez ten organ samorządu wzoru informacji i deklaracji – możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Art. 6a ust. 11 ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 13 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6 ust. 9 ustawy o podatku leśnym nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać”. Wyrok ten należy odnieść adekwatnie do składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności z kodeksu karnego.

4. W § 19 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż „ Po rozliczeniu dotacji gmina zwróci Wnioskodawcy przedłożoną przez niego dokumentację wraz z adnotacją na rachunku/fakturze „sfinansowano z budżetu gminy Sandomierz w kwocie ...zł: Wnioskodawca odbiera dokumentację osobiście lub przez pełnomocnika w terminie 3 miesięcy od daty rozliczenia dotacji. Dokumentacja nie odebrana w terminie zostanie przekazana do archiwum (nie będzie zwracana)”. Uregulowania zawarte w § 19 załącznika do uchwały również wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy, gdyż rada gminy ma ustalić zasady udzielenia dotacji określić kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia, nie zaś wskazywać jak mają być opisane dokumenty przedstawione do rozliczenia otrzymanej dotacji, jak również ich sposób odbioru czy też archiwizowania. Ponadto Rada Miasta w załączniku Nr 1 do Regulaminu postanowiła, iż „Do wniosku załączam kserokopie następujących dokumentów (wraz z oryginałami do wglądu)”. Wskazać należy na występującą rozbieżność pomiędzy treścią § 19 Załącznika do uchwały a treścią załącznika Nr 1 (ostatnie zadanie) bowiem zapisy tam zawarte regulują odmienne zasady przedstawiania dokumentów do rozliczenia.

5. W załączniku Nr 3 do „Regulaminu ...” Rada Miasta określiła wzór wniosku o przekazanie i rozliczenie dotacji o czym stanowi § 18 załącznika do badanej uchwały. Określenie wzoru tego wniosku Rada zamieściła w części załącznika w rozdziale 3 „Sposób rozliczenia dotacji”. Skoro w rozdziale 2 „Warunki uzyskania dotacji” organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określił warunki ubiegania się o udzielenia dotacji wraz z odesłaniem do załącznika Nr 1 „Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Miejskiej Sandomierz na budowę przyłączy kanalizacji sanitarnej”, z którego to załącznika wynika m.in. podanie danych finansowych wnioskodawcy pkt 5 lit. b Nr rachunku bankowego, to wskazanie w załączniku Nr 3 we wzorze stanowiącym rozliczenie uzyskanej dotacji słów „Wniosek o przekazanie i” oraz podanie nr rachunku bankowego”, stoi w sprzeczności z zapisami wynikającymi z rozdziału 3 załącznika. Jak wynika z treści załącznika do uchwały rada określiła wzór w części regulującej kwestię rozliczenia dotacji a nie jej przekazania co wynikałoby z tytułu tegoż załącznika .

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na błędne przywołanie w załączniku pn. „Regulamin...” do uchwały numeru paragrafów, a mianowicie: w § 15 wskazano na umowę, o której mowa w § 13, natomiast w § 13 uregulowane zostały zagadnienia związane ze składaniem wniosku a nie z umową. Z kolei w § 18 jest odesłanie do dokumentów o których mowa w § 16, które stanowią podstawę rozliczenia dotacji, zaś § 16 określa wzór umowy.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium