

Uchwała Nr XXVII/75/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 30 października 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XV/320/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 września 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu usuwania azbestu.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.) oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 806 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XV/320/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 września 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu usuwania azbestu, w części dotyczącej § 18 i § 19 załącznika Nr 1 do uchwały oraz pkt 1 części III załącznika Nr 1a do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bydgoszczy dniu 25 września 2019 r. podjęła uchwałę Nr XV/320/19 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu usuwania azbestu. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 1 października 2019 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 października 2019 r. O terminie posiedzenia Kolegium, pismami z dnia 22 października 2019 r., znak R10-KA-4010-27-2/2019 i RIO-KA-4010-27-2-1/2019, odpowiednio zawiadomiony został Pan Rafał Bruski - Prezydent Miasta Bydgoszczy oraz Pani Monika Matowska-Gulczyńska - Przewodnicząca Rady Miasta Bydgoszczy. W posiedzeniu Kolegium, okazując stosowne upoważnienia uczestniczyły - Pani Maria Wasiak - Zastępca Prezydenta Miasta Bydgoszczy oraz Aleksandra Kowalska - Zastępca Dyrektora Wydziału Zintegrowanego Rozwoju.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje.

Rada Miasta Bydgoszczy jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały przyjęła art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 400a ust. 1 pkt 21, 22 w związku z art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.).

W myśl normy zawartej w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu

przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:
 - a) osób fizycznych,
 - b) wspólnot mieszkaniowych,
 - c) osób prawnych,
 - d) przedsiębiorców;
- 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Na mocy art. 403 ust. 5 wyżej wskazanej ustawy 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 rozliczenia określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

W § 1 badanej uchwały zapisano, iż określa się zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu usuwania azbestu w brzmieniu załącznika do uchwały.

Z regulacji zawartej w załączniku Nr 1 do uchwały wynika, że Rada Miasta Bydgoszczy określiła kryteria wyboru inwestycji do finansowania, tj. zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, a także określiła krąg podmiotów, które mogą być objęte finansowaniem ww. zadania. Z uchwały Nr XV/325/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 września 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2019 r. wynika, że wydatki związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest będą miały charakter wydatków bieżących.

Szczegółowe wymagania dla inwestycji polegającej na realizacji zadania w zakresie usuwania azbestu Rada Miasta Bydgoszczy wskazała w § 3 załącznika Nr 1 do uchwały.

O trybie postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia Rada Miejska Bydgoszczy zdecydowała w dziale III załącznika Nr 1 do uchwały (§§ 6-21).

W § 8 załącznika Rada Miasta Bydgoszczy postanowiła, że podstawą przyznania dofinansowania będzie złożenie wniosku do Prezydenta Miasta Bydgoszczy, którego wzór określa załącznik Nr 1a do zasad udzielania dotacji określonych w załączniku nr 1 do badanej uchwały.

Procedurę związaną z przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków określono w §§ 9-14 załącznika Nr 1 do badanej uchwały.

Z treści § 17 załącznika Nr 1 do uchwały wynika, że udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy. W § 18 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miasta Bydgoszczy określiła, jakie elementy powinna zawierać umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Natomiast w § 19 ust. 1 określono przypadki kiedy umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym.

W ocenie Kolegium Izby zapisy zawarte we wskazanych powyżej paragrafach załącznika Nr 1 do uchwały naruszają przepisy art. 403 ust.5 w związku z ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Upoważnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie dotyczy uregulowania, w formie uchwały organu stanowiącego gminy, elementów umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Określenie przez radę gminy elementów umowy i to w sposób odmienny, aniżeli wskazano to w art. 250 ustawy o finansach publicznych, wykracza poza kompetencje przyznane radzie gminy przez art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym 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

W § 19 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miasta Bydgoszczy postanowiła: *„rozwiązując umowę, podmiot dotujący określi kwotę dotacji podlegającej zwrotowi w wyniku stwierdzenia zaistnienia którejs z okoliczności wskazanej w ust. 1, w terminie 15 dni od dnia rozwiązania umowy, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dotacji z budżetu Miasta oraz nazwę i numer konta, na które należy dokonać wpłaty”*.

Kwestia zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego została uregulowana w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ust. 1 i 3 ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy, a w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo - w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji - wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Regulacje zawarte w art. 252 ust. 1 i 2 ustawy odnoszą się natomiast do dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, które podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy - podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z ustępem 3 i 4 powyższego artykułu dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania, a dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Na mocy art. 252 ust. 5 ustawy zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Dotacja udzielana na podstawie przedmiotowej uchwały Rady Miasta Bydgoszczy przeznaczona jest na realizację zadań w zakresie usuwania azbestu, jako substancji stwarzającej szczególne zagrożenie dla środowiska, poprzez demontaż pokryć dachowych lub elementów budowlanych wykonanych z wyrobów zawierających azbest na wyroby bezazbestowe. W uchwale określono termin wykorzystania udzielonej dotacji. Zatem stosownie do przytoczonych wyżej przepisów art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych obowiązek zwrotu dotacji przekazanej na podstawie badanej uchwały powstanie, gdy beneficjent nie wykorzysta dotacji w określonym w uchwale terminie, wykorzysta dotację na inny niż wskazany w uchwale cel lub pobierze dotację nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Uwzględniając powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy nie znajduje uzasadnienia prawnego dla wskazanego w § 19 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały zapisu

dotyczącego zwrotu dotacji celowej na konto Miasta Bydgoszczy, w przypadkach innych niż określone w art. 251 i 252 ufp.

Uregulowanie zastosowane w uchwale wykracza poza ustawowo określone przypadki dokonywania zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z Konstytucją RP organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucja RP w art. 7 stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. K. 20/01, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. WK 22/04). Działania Miasta dotyczące zwrotu dotacji muszą mieć podstawę w normach prawnych. Miasto Bydgoszcz nie może ustalać innych przesłanek zwrotu dotacji niż wynikających z przepisów ustawy. Inne niż wynikające z ustawy o finansach publicznych uregulowania dotyczące zwrotu dotacji stanowią naruszenie art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Kolegium Izby zauważa, iż w załączniku Nr 1a, w jego części IV dotyczącej składania oświadczeń w punkcie 1 zapisano: *jest mi znana odpowiedzialność karna za przedłożenie fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów albo nierzetelnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dotacji celowej z budżetu miasta wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny.*

W ocenie Kolegium Izby przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie upoważniają organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do odbierania oświadczeń przy składaniu wniosków o udzielenie dotacji na zadania związane z usuwaniem azbestu pod groźbą odpowiedzialności karnej, a zastosowane oświadczenie ma taki właśnie skutek.

Regulacje zawarte w badanej uchwale w części obejmującej zapisy o treści „złożone pod odpowiedzialnością karną” przekraczają zakres upoważnienia ustawowego, w związku z czym pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, jeśli nie wynika on z konkretnego przepisu prawa.

Wymóg oświadczenia z odwołaniem do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów, a w szczególności cytowany art. 403 ust. 4, 5 i 6 nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy obowiązku potwierdzania znajomości uregulowań dotyczących składania oświadczeń pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Obecni na posiedzeniu kolegium przedstawiciele jednostki oświadczyli, że wyjaśnienia dotyczące wszystkich 8 zarzutów do uchwał będących przedmiotem badania nadzorczego złożyli w piśmie WZR.I.602.12.2019 z dnia 14 października 2019 r. i nie mają obecnie dodatkowych argumentów odnośnie przedstawionych zastrzeżeń. Jednocześnie poinformowali, że zapisy dotyczące uprawnień Rady Miasta do określenia zasad udzielania dotacji w drodze uchwały zastosowano rozszerzająco poprzez wskazanie jakie kryteria powinna zawierać umowa w sprawie dotacji.

Odnosnie natomiast oświadczeń o odpowiedzialności karnej wskazali natomiast, że powyższe zapisy traktowano jako zapisy informujące wnioskodawców o odpowiedzialności karnej wnioskodawcy, mającej istotne znaczenie dla uzyskania dotacji celowej z budżetu miasta.

Stwierdzone przez Kolegium Izby naruszenie prawa ma charakter istotny, w związku z czym zapisy te muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz