

Biuro Rady Miejskiej

WPLYNĘŁO

dn. 07.04.2021
Mianek



Regionalna Izba Obrachunkowa

w Warszawie

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel. (22) 628 28 62; 628 78 42

e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl



Warszawa, 02.04.2021 r.

KI.0011.113.2021.JM.

Przewodniczący
Rady Miejskiej w Błoniu

ul. Rynek 6
05 – 870 Błonie

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 13.113.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r. w celu służbowego wykorzystania.

Urząd Miejski w Błoniu

Wpłynęło: 2021-04-02

Nr z Książki: 4158/2021

Złożono za pośrednictwem ePUAP



65452

Koplj Monlka [WOA-RK] (MK)

Z poważaniem

PREZES

[Signature]
Michał Farnowski

Załączniki:

Uchwała Nr 13.113.2021
wraz z uzasadnieniem
plik kart 2, str. 4

Otrzymują:

- Adresat
- Burmistrz Miasta i Gminy
- aa.

Odzyskano
1. R.M.
2. FIM
3. WPGM
4. 2-aa

procy przytłumac'
uważaj proszę
nie
ferit R.M.
19.04.2021
uroczysto RIO

[Signature]
[Signature]
02.04.2021

Uchwała Nr 13.113.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 31 marca 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXVIII/251/21 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 8 marca 2021 r. zmieniającej uchwałę nr XLVII/368/18 Rady Miejskiej w Błoniu z dn. 12 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Błonie na zadanie służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXVIII/251/21 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 8 marca 2021 r. zmieniającej uchwałę nr XLVII/368/18 Rady Miejskiej w Błoniu z dn. 12 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Błonie na zadanie służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne, 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 2020 r. poz. 1219 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 708 z późn. zm.), a także art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Błonie przysługuje prawo wniesienia skargi 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 12 marca 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXVIII/251/21 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 8 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę nr XLVII/368/18 Rady Miejskiej w Błoniu z dn. 12 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Błonie na zadanie służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Izby.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Program dofinansowania do wymiany systemu grzewczego w domach jednorodzinnych na terenie gminy Błonie w 2021 roku, zwanego dalej Programem, stanowi załącznik nr 1 do badanej uchwały.

W pkt 1 Programu określono, cyt. „Osoby fizyczne ubiegające się o uzyskanie dotacji celowej na zadanie polegające na dofinansowaniu do wymiany systemu grzewczego, składają pisemny wniosek”.

Niniejszym zapisem Rada Miejska w Błoniu ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotację, co w ocenie Kolegium Izby jest niedopuszczalne. Trzeba bowiem pamiętać, że uchwały organów wydawane są na podstawie ustawy. Ustawodawca określił krąg podmiotów, którym można udzielić dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, a mianowicie są to podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, w szczególności: osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe,

osoby prawne, przedsiębiorcy, jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że użycie przez ustawodawcę wyrażenia, cyt. "w szczególności" należy czytać jako minimum podmiotowe. Rada gminy (miasta) nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, którym należy przyznać dotacje. To ustawodawca określił kto może taką dotacją otrzymać. Zatem postanowienia uchwały ograniczające krąg podmiotów do osób fizycznych istotnie naruszają art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, a także art. 43 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W ocenie Kolegium Izby, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując postanowienia ustawy, nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, w sytuacji gdy został on ustawowo określony. Stanowisko takie poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn. akt III SA/Po 602/18, cyt. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 upoś nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów bowiem, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego” czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. sygn. akt 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”

W ocenie Kolegium Izby użyte w omawianym przepisie wyrażenie „w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że ograniczenie przyznawania dotacji z budżetu gminy jedynie do osób fizycznych, narusza również konstytucyjną zasadę równości, określoną w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Jak wskazano powyżej do kręgu podmiotów, którym można udzielić dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, należy zaliczyć przedsiębiorców. Poza tym wskazanie w pkt 1 Programu, że wnioskodawcami są osoby fizyczne, nie wyklucza przedsiębiorców jako beneficjentów dotacji, wymienionych art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. „d” ustawy - Prawo ochrony środowiska. Oznacza to, że udzielenie dotacji tym podmiotom powinno nastąpić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów dotyczących pomocy publicznej lub pomocy de minimis, stosownie do przepisów art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby procedura podejmowania uchwały w sprawie takiej 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. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu uzyskania ewentualnych sugestii i zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów w trybie art. 7 ust. 3a przywołanej ustawy, z uwagi na fakt, że udzielenie dotacji może dotyczyć finansowania infrastruktury na terenach rolniczych (służącej działalności rolniczej), projekt powyższej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Jak ustalono, projekt badanej uchwały nie został zgłoszony ani do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi ani też do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Zdaniem Kolegium Izby, niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym podmiotom, 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. sygn. akt II FSK 3595/13).

W konsekwencji należy uznać, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Następnie w pkt 3 Programu Rada Miejska w Błoniu wskazała, cyt.: „Wnioski o dotację celową składa się do Burmistrza Błonia w terminie od dnia ogłoszenia naboru przez okres 30 dni lub do wyczerpania środków przeznaczonych na cel w danym roku kalendarzowym w którym ma być udzielona dotacja”.

Z powyższych zapisów wynika, iż Rada Miejska w Błoniu nie określiła ram czasowych składania wniosków o dotację oraz terminu złożenia dokumentów do jej rozliczenia. W ocenie Kolegium Izby niniejsze zaniechanie stanowi istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w zakresie, w jakim obliuguje on radę gminy do ustalenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji jak również sposobu jej rozliczenia. Określenie ram czasowych prowadzenia naboru wniosków, terminów składania określonych dokumentów jak również finalne rozliczenie dotacji jest istotną częścią trybu udzielania dotacji, którego ustalenie, zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska - należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Ponadto w pkt 6 Programu Rada Miejska w Błoniu postanowiła, iż cyt.: „Komisja powołana przez Burmistrza Błonia, dokonuje kontroli w kotłowni wnioskodawcy, sporządzając protokół kontroli oraz dokumentację fotograficzną stanu obecnego, w szczególności, dokumentację pieca planowanego do wymiany” oraz w pkt 9 cyt.: „Wypłata dotacji następuje na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów i po kontroli instalacji grzewczej wnioskodawcy, przez Komisję powołaną przez Burmistrza Błonia. Komisja sporządza protokół wraz z dokumentacją fotograficzną instalacji grzewczej po modernizacji, a w szczególności dokumentacją zainstalowanego źródła ogrzewania”.

W ocenie Kolegium Izby każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska upoważnienie organu stanowiącego – w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej - nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Elementy te powinny zostać określone w umowie zawartej pomiędzy gminą oraz podmiotem, któremu zostanie udzielona dotacja, na podstawie art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Organ stanowiący nie ma uprawnień do stanowienia przepisów kontrolnych.

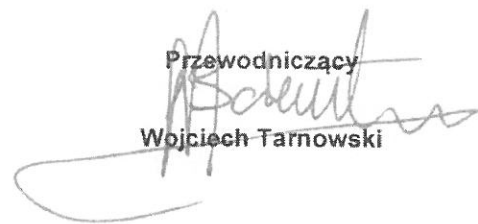
Kolegium Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, przy czym postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych, a każda uchwała organu władzy publicznej powinna odpowiadać wymogom legalizmu, o którym stanowi art. 7 Konstytucji RP. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99, wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, czy wyrok WSA w Poznaniu w z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt.: „(...) Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia)”.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że zarówno modyfikacja jak i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Zgodnie

ze stanowiskiem jakie wypracowała judykatura (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. 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.

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 w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
Aneta Chmielowiec
LB-2106

01.04.2010

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

WARSZAWA 2021-04-02

Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
00-564 WARSZAWA
UL. KOSZYKOWA 6A
Województwo: MAZOWIECKIE
Powiat: M. ST. WARSZAWA
Gmina: WARSZAWA - ŚRÓDMIEŚCIE

Dane adresata

URZĄD MIEJSKI W BŁONIU (05-870 BŁONIE, WOJ. MAZOWIECKIE)

UCHWAŁA KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

KI.0011.113.2021

Uchwała Nr 13.113.2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 31 marca 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXVIII/251/21 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 8 marca 2021 r. zmieniającej uchwałę nr XLVII/368/18 Rady Miejskiej w Błoniu z dn. 12 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Błonie na zadanie służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne

Załączniki:

1. [KI.0011.113.2021 Uchwała Kolegium RIO w Warszawie.pdf](#)

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP59262616

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIEJSKI W BŁONIU

Identyfikator adresata: UMwBłoniu

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W WARSZAWIE

Identyfikator nadawcy: 90y54djsak

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2021-04-02T10:44:08.98

Data wytworzenia poświadczenia: 2021-04-02T10:44:08.98

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK85040810

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 85040810

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-eed41c2fd779b980a3f55b5b47f6effb :

referencja ID-9d542190a7307a87174bd5a4f03f97f9 : KI.0011.113.2021.xml

referencja : #xades-id-6f52c8282f05f990ca1ba8b444aa4a66