

Uchwała nr 65/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 marca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr VI/54/19 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych osobom fizycznym ze środków budżetu Gminy Miejskiej Głogów na zadania pn. „Program Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Miejskiej Głogów” poprzez wymianę pieców na paliwa stałe na inne źródło ogrzewania w ramach dofinansowania ze środków Gminy Miejskiej Głogów

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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 10 ust. 1 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr VI/54/19 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych osobom fizycznym ze środków budżetu Gminy Miejskiej Głogów na zadania pn. „Program Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Miejskiej Głogów” poprzez wymianę pieców na paliwa stałe na inne źródło ogrzewania w ramach dofinansowania ze środków Gminy Miejskiej Głogów — wobec istotnego naruszenia art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Głogowie nr VI/54/19 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych osobom fizycznym ze środków budżetu Gminy Miejskiej Głogów na zadania p.n. „Program Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Miejskiej Głogów” poprzez wymianę pieców na paliwa stałe na inne źródło ogrzewania w ramach dofinansowania ze środków Gminy Miejskiej Głogów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 8 marca 2019 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Głogowie — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.” — w załączniku do badanej uchwały ustaliła Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Głogów na realizację zadań w ramach „Programu Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Miejskiej Głogów” poprzez wymianę pieców na paliwa stałe na inne źródło ogrzewania w ramach dofinansowania ze środków Gminy Miejskiej Głogów.

W § 10 ust. 1 Regulaminu zawarto następujące regulacje:

„Zwrot dotacji

§ 10. 1. Beneficjent zobowiązany jest do zwrotu uzyskanej dotacji wraz z ustawowymi odsetkami jeżeli:

a) nowe źródło ciepła, na które otrzymał dotację zostanie zdemontowane, bądź zainstaluje dodatkowe (drugie) źródło ciepła — w okresie 10 lat od wypłacenia przez Gminę Miejską Głogów dotacji;

b) zaniecha korzystania z paliw ekologicznych i powróci do ogrzewania w poprzednim systemie;

c) we wniosku lub w innych dokumentach stanowiących podstawę do udzielenia wypłaty dotacji podał nieprawdziwe informacje, na podstawie których dotacja została wypłacona”.

We wniosku o wypłatę dotacji celowej, stanowiącym załącznik nr 5 do Regulaminu, wprowadzono następującą regulację:

„Do niniejszego wniosku załączam:

[...]

d) Kserokopię dokumentu (oryginał do wglądu) — aktualny certyfikat energetyczno-emisyjny, wydany przez laboratorium badawcze posiadające akredytację Centrum Akredytacji”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy lub rady powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Rada Miejska wprowadzając w § 10 ust. 1 Regulaminu postanowienia w zakresie zwrotu dotacji wykroczyła poza wyznaczony art. 403 ust. 5 p.o.ś. zakres upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisu art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego regulacji dotyczących zwrotu dotacji. Zasady i terminy zwrotu dotacji zostały określone przez ustawodawcę w przepisach art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) i dotyczą zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Kolegium wskazuje, że postanowienie § 10 ust. 1 Regulaminu, wskazujące, że zwrot dotacji następuje wraz ustawowymi odsetkami, narusza art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, według którego dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu — art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Zdaniem Kolegium z regulacji zawartej we wniosku o wypłatę dotacji celowej (lit. d w załączniku nr 5 do Regulaminu) nie wynika jednoznacznie, czy wnioskodawca winien załączyć kserokopię certyfikatu wydanego przez Polskie Centrum Akredytacji (użyto sformułowania „Centrum Akredytacji”), czy też mógłby to być certyfikat wystawiony przez inne jednostki akredytowane przez właściwe jednostki innych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Kolegium zaznacza, że przy wprowadzaniu

regulacji we wskazanym powyżej zakresie należy przestrzegać przepisów zarówno prawa krajowego, jak i prawa Unii Europejskiej. Warunkowanie bowiem w treści aktu prawa miejscowego dostępu do środków publicznych (dotacji celowej) od posiadania przez kotły certyfikatu wydanego przez laboratorium badawcze posiadające akredytację np. tylko Polskiego Centrum Akredytacji stanowi istotne naruszenie prawa (zob. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Gl 1189/16 i z dnia 10 lipca 2017 r. sygn. akt I SA/Gl 1101/16). Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646, z późn. zm.) podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Z art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszącego się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.Urz. UE L nr 218, str. 30) wynika natomiast obowiązek wzajemnego uznawania przez kraje członkowskie akredytowanych jednostek oceniających zgodność. Według ust. 1 i 2 powołanego przepisu:

1) w przypadku krajowych jednostek akredytujących, które wykazują zgodność z kryteriami określonymi w odpowiedniej normie zharmonizowanej, do której odniesienie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, poprzez odbycie pomyślnej oceny wzajemnej na podstawie art. 10, istnieje domniemanie, że spełniają one wymagania określone w art. 8,

2) władze krajowe uznają równoważność usług świadczonych przez te jednostki akredytujące, które pomyślnie przeszły ocenę wzajemną na podstawie art. 10, i akceptują tym samym, na podstawie domniemania, o którym mowa w ust. 1, certyfikaty akredytacji tych jednostek oraz świadectwa wydane przez akredytowane przez nie jednostki oceniające zgodność.

Ponadto Kolegium wskazuje, że w załączniku nr 1 do Regulaminu — w formularzu D Klauzula informacyjna o przetwarzaniu danych osobowych — wskazano jako podstawę przetwarzania danych osobowych niewłaściwe akty prawne, tj.: ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629), jak również wskazano, że podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym. Powołane ustawy nie mają zastosowania przy udzielaniu dotacji celowych na podstawie Regulaminu wprowadzonego uchwałą Rady Miejskiej w Głogowie. Jak wynika z art. 6 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r. nr 119, str. 1, z późn. zm.), przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy — i w takim zakresie, w jakim — spełniony jest jeden z określonych w nim warunków. Ponadto przy przetwarzaniu danych osobowych administrator jest zobowiązany podać osobie, od której zbierane są dane osobowe, informacje wskazane w art. 13 powołanego rozporządzenia, w tym cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania (art. 13 ust. 1 lit. c).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Głogowie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus