



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 października 2016 r.

Poz. 9153

UCHWAŁA NR 17.183.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 2 sierpnia 2016 r.

w sprawie orzeczenia o nieważności Uchwały Nr 371/2016 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Grodzisk Mazowiecki 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) w związku z 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 2016 r. poz. 561) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr 371/2016 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Grodzisk Mazowiecki na zadanie służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 672) oraz art. 7 ust. 3 i 3a oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Grodzisk Mazowiecki skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Przewodniczący Posiedzenia Kolegium

Jan Rudowski

Uzasadnienie

W dniu 14 lipca 2016 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr 371/2016 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Grodzisk Mazowiecki 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 pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Miejska powołała m.in. art. 403 ust. 4,5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska (zwanej dalej „ustawą”) zgodnie z którymi:

1. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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:

- osób fizycznych,
- wspólnot mieszkaniowych,
- osób prawnych,
- przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi (**art. 403 ust. 4**),

2. 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 (**art. 403 ust. 5**),

3. Udzielenie dotacji celowej o której mowa w art. 4 następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (**art. 403 ust. 6**),

Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

I 1. w § 1 badanej uchwały Rada postanowiła cyt.: „Określa się zasady udzielania dotacji celowej **osobom fizycznym** ze środków budżetu gminy na zadania służące ochronie powietrza związane z trwałą likwidacją ogrzewania opartego na paliwie węglowym planowane do realizacji na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki”. (**ust. 1**) „Dotowane mogą być wyłącznie inwestycje nieoddziaływujące znacząco na środowisko.” (**ust. 2**)

2. w § 2 wskazano, iż: „Zasady udzielania dotacji, o której mowa w § 1, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania określa załącznik do niniejszej uchwały”.

II. W Załączniku do badanej uchwały, który ma nazwę „Zasady udzielania dotacji celowej **osobom fizycznym** ze środków budżetu gminy na zadanie służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne planowane do realizacji na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki” zawarto m.in. następujące regulacje:

1. „Beneficjentami dotacji mogą być **podmioty wymienione w art. 403 ust. 4** ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska” (§ 2 **ust. 1**).

Także w § 5 **ust. 14 i 15** jako Beneficjentów dotacji wskazano podmioty wymienione w ww. przepisie.

Dokonując wykładni § 1 ust. 1 badanej uchwały oraz załącznika do uchwały w tym § 2 ust. 1, § 5 ust. 14 i 15 Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie określiła w sposób jednoznaczny beneficjentów dotacji. Regulacje uchwały i Załącznika dotyczące tej kwestii są sprzeczne ze sobą, a także z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium RIO ustawodawca wskazał w cyt. wyżej przepisie przykładowe kategorie podmiotów, do których podejmowana przez radę gminy uchwała może zostać skierowana. Użycie przez ustawodawcę

wrażenia „w szczególności” wskazuje na możliwość rozszerzenia tego kręgu. Takie przykładowe wskazanie oznacza, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. W ocenie Kolegium Izby w ww. ustawie określony więc został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, którego jak uczyniono to w badanej uchwale w § 1 ust. 1, Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie mogła ograniczyć tylko do „osób fizycznych”.

Powyższe, a także brak jednoznacznego określenia przez Radę Beneficjentów dotacji, zdaniem organu nadzoru w sposób istotny narusza przepis art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto dokonując wykładni badanej uchwały Kolegium Izby nie podziela poglądu, że Rada wskazując w § 2 ust. 1, § 5 ust. 14 i 15 Załącznika do uchwały podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 ustawy miała na uwadze osoby fizyczne, czyli podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 403 ust. 4 ustawy.

2. Dotacja przydzielana będzie w wysokości do 70% poniesionych kosztów, ale nie więcej niż: 6.000 zł na jeden lokal mieszkalny lub nieruchomość o charakterze mieszkalnym w przypadku zmiany systemu ogrzewania z węglowego na gazowe lub elektryczne (zakup pieca). (§ 4 Załącznika).

Powyższe postanowienia pozostają w sprzeczności z art. 403 ust. 5 cyt. wyżej ustawy. Wysokość dotacji, o których stanowi badana uchwała winna zostać bowiem określona w sposób jednoznaczny przez Radę Miejską w uchwale określającej zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej.

Rada nie może zatem wprowadzić zasady, że dotacja przedzielona będzie w wysokości do 70 % poniesionych kosztów, gdyż oznaczałoby to możliwość udzielenia przez Burmistrza dotacji niższej niż owe 70% kosztów inwestycji. Zdaniem organu nadzoru o kwocie udzielonej dotacji celowej z budżetu nie może decydować Burmistrz lecz Rada Miejska w uchwale podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

3. W Rozdziale 4 Załącznika Rada określiła „Tryb postępowania”. Z postanowień zawartych w nim wynika, iż opracowanie wzoru wniosku o udzielenie dotacji „wraz z załącznikami określonymi we wzorze wniosku...” (§ 5 ust. 2), a także wzoru „wniosku o rozliczenie dotacji wraz z załącznikami wskazanymi we wzorze wniosku”. (§ 5 ust. 11) sędowano na Burmistrza.

W badanej uchwale nie określono terminów dokonywania poszczególnych czynności w trakcie postępowania o udzielenie dotacji. I tak: termin złożenia wniosku, zgodnie z § 5 ust. 2 ma zostać wskazany w ogłoszeniu, zaś terminy realizacji zadania, rozliczenia dotacji, a także zasady rozliczenia dotacji, w myśl regulacji art. 5 ust. 9 i 12, wskazane zostaną w umowie o udzielenie dotacji. Ponadto w § 5 ust. 5 pkt 2 Załącznika postanowiono, iż dotujący może odmówić udzielenia dotacji z uwagi na „2) złożenie wniosku w terminie nie gwarantującym w ocenie Dotującego możliwości wykonania i całkowitego rozliczenia zadania opisanego we wniosku w danym roku budżetowym (do 15.11)”. Powyższy zapis jest niejednoznaczny i nieczytelny.

Wskazane działania Rady naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podejmując uchwałę na podstawie ww. art. organ stanowiący winien bowiem określić w niej zasady udzielania dotacji obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie była uprawniona do przekazania Burmistrzowi Gminy swoich, wynikających z cyt. przepisu, kompetencji do określenia wzorów wniosków o udzielenie i rozliczenie dotacji, a także terminów przedłożenia i rozpatrzenia wniosków o dotację oraz jej rozliczenia.

III. Zgodnie z przytoczonym ww. art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska o dotacje na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska mogą ubiegać się podmioty tam wymienione. W związku z powyższym przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinny być uwzględnione postanowienia art. 403 ust. 6. Wynika z nich, że w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

A zatem projekt badanej uchwały powinien być w trybie art. 7 ust. 3 oraz 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (pomoc de minimis) albo ewentualnie w trybie art. 12 ust. 1 tej

ustawy Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (program pomocowy).

Z pisma Burmistrza z dnia 28 lipca 2016 r. wynika, iż projekt badanej uchwały nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi celem uzyskania opinii. W tego ocenie brak jest bowiem „obowiązku opiniowania projektu ww. uchwały z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi z uwagi na wyłączenie z udzielania dotacji podmiotów gospodarczych”.

W tej sytuacji badana uchwała w istotny sposób narusza, w ocenie Kolegium, cyt. art. 7 ust. 3 i 3a i art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a także art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zwraca uwagę, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego adresowanym do ogółu podmiotów, obowiązującym powszechnie na danym terenie. Dla tych przepisów są wymagane wyższe standardy jednoznaczności i określoności. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być na tyle spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

Badana uchwała Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim nie spełnia powyższych wymogów.

A zatem, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło orzec o jej nieważności.