



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 7 września 2016 r.

Poz. 3099

UCHWAŁA NR 189/G315/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 25 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie 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 jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 50.XXXIII.2016 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczenia dotacji na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii ciepłej w ramach konkursu „CZYSTE POWIETRZE POMORZA – EDYCJA 2016”

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 5 sierpnia 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr 50.XXXIII.2016 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczenia dotacji na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii ciepłej w ramach konkursu „CZYSTE POWIETRZE POMORZA – EDYCJA 2016”. Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 25 sierpnia 2016 r.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Debrznie z załącznikiem do uchwały określiła zasady przyznawania dotacji osobom fizycznym i wspólnotom mieszkaniowym na dofinansowanie zadań dotyczących modernizacji źródeł ciepła zasilających budynki jednorodzinne, stanowiące własność osób fizycznych, oraz wielorodzinne, w których funkcjonują wspólnoty mieszkaniowe.

Podjęmując badaną uchwałę Rada Miejska w Debrznie powołała się w podstawie prawnej na przepis art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i b, ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą Prawo ochrony środowiska, ustawą o samorządzie gminnym oraz załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Miejska w Debrznie w § 3 załącznika do uchwały ustaliła, że „Dofinansowanie może wynosić w ramach konkursu „CZYSTE POWIETRZE POMORZA – EDYCJA 2016” łącznie do 40 % kosztów kwalifikowanych (z tego do 30 % ze środków WFOŚiGW w Gdańsku oraz do 10 % środków kwalifikowanych z budżetu Miasta i Gminy Debrzno). Wysokość dofinansowania będzie uzależniona od ilości złożonych wniosków i limitu ustalonego w regulaminie konkursu WFOŚiGW w Gdańsku.”

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że przyznana dotacja z budżetu Miasta i Gminy wynosi „do 40 % kosztów kwalifikowanych (z tego do 30 % ze środków WFOŚiGW w Gdańsku oraz do 10 % środków kwalifikowanych z budżetu Miasta i Gminy Debrzno)” oraz że „wysokość dofinansowania będzie uzależniona od ilości złożonych wniosków” nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości udzielanej dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, 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.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół oraz dowolną modyfikację kwoty dofinansowania w zależności od ilości składanych wniosków. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Wysokości dofinansowania beneficjent dofinansowania nie zdoła wyliczyć również biorąc pod uwagę treść Regulaminu konkursu „Czyste powietrze Pomorza” (edycja 2016), dostępnego na stronie Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dostęp dnia 12.08.2016r. godz. 14.47): http://www.wfosigw.gda.pl/biura/wfos/article_download/119/Regulamin%20CzP%202016x.pdf.

Zgodnie z § 7 ust. 1 -4 tego regulaminu, określającym zasady dofinansowania zadań: „1. Kwota dotacji dla danego źródła ciepła, wynosi nie więcej niż 30% kosztów kwalifikowanych jego modernizacji i uzależniona jest od rodzaju paliwa zastosowanego w miejsce węgla lub koksu. W zależności od przyjętego rozwiązania wynosi nie więcej niż:

a) kotły opalane gazem, olejem opałowym lub na biomasę:

- 5.000 zł na jedno źródło ciepła zasilające pojedynczego odbiorcę,
- 12.500 zł w przypadku kotłowni zasilającej budynek wielorodzinny,

b) pompy ciepła – 10.000 zł na jedno źródło ciepła,

c) podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej:

- 20.000 zł na jeden węzeł o mocy do 30 kW wraz z przyłączem,
- 30.000 zł na jeden węzeł o mocy powyżej 30 kW wraz z przyłączem.

d) kolektory słoneczne:

- 6.000 zł na jeden budynek jednorodzinny,
- 10.000 zł na jeden budynek wielorodzinny.

2. Łączna kwota dofinansowania ze środków Funduszu nie może przekroczyć kwoty 300 000 zł.

3. Wymagany udział środków własnych Wnioskodawcy wynosi co najmniej 5% kosztów kwalifikowanych zadania, o których mowa w §7 pkt 5 lit a i b., a dla Wnioskodawców z rejonu aglomeracji trójmiejskiej (Gdańsk, Sopot, Gdynia) co najmniej 15%.

4. Działania informacyjno - edukacyjne mogą zostać dofinansowane do 80% ich kosztów kwalifikowanych, jednak nie więcej niż 2000zł.”

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12 (opubl. w CBOSA), stwierdzając, że: „Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: "wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50 % udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż ...", które to zapisy - jak wskazuje praktyka - są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...).”

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka