



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia piątek, 30 czerwca 2017 r.

Poz. 2478

UCHWAŁA NR 135/G313/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 1 czerwca 2017 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz 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 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 z późn. zm.), art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 0007.31.2017 Rady Miejskiej w Czarnem z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczenia dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej w ramach konkursu „Czyste powietrze Gminy Czarne” w roku budżetowym 2017

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 15 maja 2017 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr 0007.31.2017 Rady Miejskiej w Czarnem z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczenia dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej w ramach konkursu „Czyste powietrze Gminy Czarne” w roku budżetowym 2017.

Rada Miejska w Czarnem podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a pkt 21 i art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przeprowadzona na posiedzeniu Kolegium w dniu 1 czerwca 2017 r. analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne m.in. z ustawą o samorządzie gminnym, ustawą Prawo ochrony środowiska i ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła określić „zasady udzielania dotacji na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania w związku z podejmowaniem działań mających na celu redukcję substancji szkodliwych do atmosfery w ramach konkursu „Czyste powietrze Gminy Czarne” (edycja 2017).”

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska przyjęła Regulamin konkursu „Czyste powietrze Gminy Czarne” (edycja 2017)”, stanowiący załącznik nr 1 do badanej uchwały.

W § 10 Regulaminu konkursu odnoszącym się do pomocy publicznej Rada Miejska wskazała że: „W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z 30.4.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 ze

zm.), udzielenie dotacji następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa UE.”.

Należy zatem zauważyć, że udzielenie dotacji podmiotom (przedsiębiorcom) powinno nastąpić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów dotyczących pomocy publicznej lub pomocy de minimis. Jak bowiem wynika z treści art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy Prawo ochrony środowiska, 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. Ponadto wprowadzenie i udzielanie pomocy de minimis obwarowane jest szczególnymi wymogami, określonymi w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w szczególności powinnością przedstawienia projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (art. 7 ust. 3 ustawy). Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy projekt tej uchwały został zgłoszony i przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto w wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z przedstawicielem Urzędu Miejskiego w Czarnem uzyskano informację, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony i przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wobec braku jednoznacznej identyfikacji „osób fizycznych” i również przy braku wykluczenia w badanej uchwale podmiotów, które mogą spełniać warunki do objęcia pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, ww. dotacja może mieć również charakter programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Jak z kolei wynika z tego przepisu, taki program podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Tym samym zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w ww. zakresie przedmiotowym.

Nieuzyskanie zaś ww. opinii, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, skutkujące orzeczeniem nieważności uchwały.

We wniosku o dofinansowanie zadań z zakresu modernizacji energii cieplnej na terenie Gminy Czarne (stanowiącym załącznik Nr 1 do Regulaminu konkursu) składanym przez ubiegającego się o dotację w części „VI. Oświadczenie wnioskodawcy” w pkt 3 - 5 Rada Miejska Czarne umieściła zapisy: „3) *Wyrażam zgodę na przeprowadzenie oględzin w moim budynku/lokalu przez przedstawicieli Urzędu Miasta i Gminy w Czarnem na każdym etapie realizacji wniosku.*

4) *Oświadczam/y jednocześnie, że na dzień złożenia wniosku dot. przystąpienia do projektu nie mamy nieregulowanych a wymagalnych zobowiązań finansowych wobec Gminy Czarne.*

5) *Świadomy odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszym oświadczeniu nieprawdy, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych, zamieszczonych powyżej oraz w niniejszym wniosku dot. przystąpienia do projektu pn. „Czyste powietrze Pomorza”(edycja 2017).”.*

Analiza zapisu uchwały zawartego w ww. pkt 3 Wniosku o dofinansowanie, o treści: „*Wyrażam zgodę na przeprowadzenie oględzin w moim budynku/lokalu przez przedstawicieli Urzędu Miasta i Gminy w Czarnem na każdym etapie realizacji wniosku.*” wykazała, że jest obarczony on wadą o charakterze istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z cytowanego wyżej przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia zapisów dotyczących kontroli (ogłędzin) w przedmiotowym zakresie w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że

regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP 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 musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego 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 2008r., II GKS 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało, że uregulowanie w badanej uchwale zapisów kontrolnych stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Niemniej jednak Kolegium tut. Izby zauważa, że regulacje odnoszące się do oględzin obiektu w celu stwierdzenia zasadności udzielenia dotacji i jej rozliczenia mogą być elementem umowy zawieranej z beneficjentem.

Natomiast ustalona w części VI. pkt 4 Wniosku o dofinansowanie, treść oświadczenia wnioskodawcy: *„Oświadczam/y jednocześnie, że na dzień złożenia wniosku dot. przystąpienia do projektu nie mamy nieuregulowanych a wymagalnych zobowiązań finansowych wobec Gminy Czarne.”*, zdaniem Kolegium tut. Izby, nie znajduje uzasadnienia w świetle posiadania przez Urząd Miasta pełnej wiedzy w zakresie zaległości stanowiących dochody własne gminy.

Ponadto postanowienie to wykracza poza delegację ustawową określoną w 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.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji.

W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu organ stanowiący nie może wymagać, przy złożeniu wniosku o przyznanie dotacji, złożenia oświadczenia całkowicie niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Konieczność złożenia takiego oświadczenia może powodować u wnioskodawcy wrażenie, że nieposiadanie zaległości wobec gminy jest warunkiem uzyskania dotacji.

Kolegium tut. Izby zauważa, że organ stanowiący podejmujący akty prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane w trybie ustawy, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego, określonego w wyżej cytowanym art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie może zatem modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Ponadto, zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi przepis art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający go do takiego działania. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

Ponadto ustalona w części VI. pkt 5 Wniosku o dofinansowanie, treść oświadczenia wnioskodawcy: *„Świadomy odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszym oświadczeniu nieprawdy, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych, zamieszczonych powyżej oraz w niniejszym wniosku dot. przystąpienia do projektu pn. „Czyste powietrze Pomorza”(edycja 2017).”*, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, w sposób

istotny narusza przepisy ww. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, albowiem stanowienie w tym zakresie przedmiotowym wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania uchwały w oparciu o ww. ustawowe umocowanie.

Nadto należy jednoznacznie podkreślić, że art. 233 § 1 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność z zeznaniem składanym „w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”. Tymczasem właściwe czynności w zakresie rozliczenia dotacji nie są czynnościami dokonywanymi „na podstawie ustawy”, ale na podstawie przedmiotowej uchwały. Zgodnie natomiast z art. 233 § 6 Kodeksu karnego przepisy § 1 – 3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w normatywnym zakresie przedmiotu ustalania zasad udzielania i rozliczenia dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej określonym w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którą organ stanowiący gminy, powiatu ustala zasady udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania, brak jest podstaw prawnych do określania aktem prawa miejscowego obowiązków pod rygorem odpowiedzialności karnej.

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

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

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka