



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia środa, 16 sierpnia 2017 r.

Poz. 2993

Uchwała Nr 155/g123/D/17 **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku** **z dnia 13 lipca 2017 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. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1 oraz 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 z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 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 XXXII/22/2017 Rady Miasta Pucka z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej poprzez likwidację kotłów opalanych węglem lub koksem w ramach konkursu „Czyste Powietrze Miasta Puck” (edycja 2017)

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 22 czerwca 2017 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, przekazana według właściwości rzeczowej przez Wojewodę Pomorskiego, uchwała Nr XXXII/22/2017 Rady Miasta Pucka z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej poprzez likwidację kotłów opalanych węglem lub koksem w ramach konkursu „Czyste Powietrze Miasta Puck” (edycja 1017), zaś w dniu 13 lipca 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Rada Miasta Pucka podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przeprowadzona na posiedzeniu Kolegium w dniu 13 lipca 2017 r. analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona 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 Miasta postanowiła o ustaleniu zasad udzielania i rozliczenia dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej poprzez

likwidację kotłów opalanych węglem lub koksem w ramach konkursu „Czyste Powietrze Miasta Puck” (edycja 2017), które określone zostały w załączniku nr 1 do uchwały.

W § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta wskazała, że: „Zadania mogą dotyczyć źródeł ciepła zasilających budynki przeznaczone na cele mieszkaniowe:

- a) jednorodzinne, stanowiące własność osób fizycznych,
- b) wielorodzinne, w których funkcjonują wspólnoty mieszkaniowe,
- c) wielorodzinne, stanowiące własność JST”.

Z takiego określenia katalogu beneficjentów wywieść można, że katalog beneficjentów dotacji jest otwarty w tym znaczeniu, że dla ich zidentyfikowania użyto, m.in. ogólnego sformułowania „osoba fizyczna”, co może dotyczyć także osób prowadzących działalność gospodarczą, które mogą się ubiegać o ww. dotację. Jak z kolei wynika z ww. art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, w katalogu potencjalnych beneficjentów dotacji wymieniono m.in. w pkt 1 lit. d przedsiębiorców.

Należy w związku z powyższym 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 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 Miasta Pucka 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.

W § 7 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że:

„1. Kwota dotacji dla danego źródła ciepła, udzielana przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, wynosi nie więcej niż 35% kosztów kwalifikowanych jego modernizacji i uzależniona od rodzaju paliwa zastosowanego w miejsce węgla lub koksu. W zależności od przyjętego rozwiązania wynosi nie więcej niż:

- a) kotły opalane gazem lub olejem opałowym:

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

2. Poziom dofinansowania ze środków Gminy Miasta Puck na zadania związane z modernizacją systemów grzewczych dla odbiorcy ostatecznego wynosi niemniej niż 5% kosztów kwalifikowanych przez niego poniesionych.

3. Gmina Miasta Puck określi górną granicę dofinansowania, w zależności od ilości złożonych wniosków.

4. Ostateczna kwota dofinansowania jest zależna od poziomu dofinansowania uzyskanego przez Gminę Miasta Puck w ramach konkursu ogłoszonego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku."

Zdaniem Kolegium tut. Izby określenie w § 7 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały poziomu dofinansowania ze środków budżetu Miasta Puck oraz ustalenie w ust. 3 § 7 dodatkowego warunku wysokości dofinansowania "w zależności od ilości złożonych wniosków" nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych budżetu miasta przeznaczonych na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których 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 dolną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania ostatecznej kwoty dotacji. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji 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.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Miejska winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu j.s.t., 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 (...)" .

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) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji z budżetu miasta, 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.

W § 8 ust. 4 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta uchwaliła, że: "Szczegółowy opis zadania, termin wykonania, termin rozliczenia, wysokość dotacji oraz tryb płatności określać będzie umowa zawarta z otrzymującym dotację."

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści elementów umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do wójta gminy należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał rady, które jest realizowane m.in. poprzez zawarcie umowy.

Ustalenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych Rady Miasta określone w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

We wzorze wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik nr 1 do Regulaminu konkursu w cz. VI dotyczącej oświadczeń wnioskodawcy, w pkt 2 zawarto oświadczenie o treści: "Wyrażam zgodę na przeprowadzenie oględzin w moim budynku przez przedstawicieli Urzędu Miasta Pucka na każdym etapie realizacji inwestycji."

Z 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. 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.

Ponadto w cz. VII ww. wzoru wniosku Rada Miasta Pucka, między innymi, zdecydowała, że do wniosku o udzielenie dotacji należy złożyć kopię aktualnego dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do budynku lub lokalu mieszkalnego, w którym usytuowane jest modernizowane źródło energii cieplnej (np. akt notarialny, odpis z księgi wieczystej).

Z treści ww. zapisu uchwały wynika, że dotacje mogą uzyskać podmioty, które posiadają tytuł prawny do nieruchomości (właściciele bądź inne podmioty posiadające tytuł prawny). Powyższy

wymóg dotyczy zatem także wspólnot mieszkaniowych, ujętych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy Prawo ochrony środowiska, które nie posiadają tytułu prawnego do nieruchomości.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ograniczenie przez Radę Miasta możliwości zgłaszania zadań do dofinansowania z zakresu ochrony środowiska wyłącznie w odniesieniu do podmiotów, które posiadają tytuł prawny do nieruchomości, stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 w zw. z art. 403 ust. 5 oraz w zw. z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt I SA/Łd 636/15): „Rada miejska nie może zawęzić ustawowej kategorii podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych do "podmiotów posiadających tytuł prawny do dysponowania nieruchomością położoną na terenie miasta", gdyż także wspólnoty mieszkaniowe (pomimo tego, że nie posiadają tytułu prawnego do "dysponowania" nieruchomością w szerokim znaczeniu tego słowa) mogą spełnić kryteria dofinansowania inwestycji (...).”

W ww. wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził także, że: „ Art. 3 pkt 41 Prawa ochrony środowiska definiuje pojęcie "tytuł prawny", przez który należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. (...) Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2014 r. o sygn. Akt VI ACA 980/13 wskazał, iż zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), pojęcie wspólnoty mieszkaniowej jest używane w ustawie jako synonim ogółu właścicieli lokali. Wspólnota mieszkaniowa jest podmiotem prawa cywilnego (ułamną osobą prawną), należy jednak podkreślić, że charakteryzuje się cechami różniącymi ją nie tylko od osób prawnych, ale także od innych osób ustawowych, w szczególności od handlowych spółek osobowych. Wspólnota powstaje nie na skutek czynności prawnej, lecz z mocy samego prawa, w chwili wyodrębnienia w danej nieruchomości pierwszego lokalu, którego właścicielem jest inna osoba niż właściciel nieruchomości, jej istnienie wiąże się wyłącznie ze sprawowaniem zarządu nieruchomością wspólną (art.1 ust.1, art.18 i n. ww. ustawy). Jej zadaniem jest sprawne zarządzanie nieruchomością wspólną i utrzymanie tej nieruchomości w stanie niepogorszonej.”

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji poprzez ustalenie obowiązku wykazania się tytułem prawnym do nieruchomości narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 określa katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez Radę Miejską ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska, zawężając ustawową kategorię podmiotów mogących ubiegać się o dotację do tych posiadających tytuł prawny, przekroczyła swoje kompetencje do podjęcia badanej uchwały, określone w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, naruszając jednocześnie przepisy art. 403 ust. 4 w zw. z art. 3 pkt 41 tej ustawy. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na sprzeczność między wymienieniem w § 3 ust. 2 regulaminu wspólnot mieszkaniowych jako adresata konkursu a żądaniem od wnioskodawcy tytułu prawnego do nieruchomości, co eliminuje wspólnoty mieszkaniowe z udziału w konkursie.

Mając powyższe na uwadze 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.

Przewodnicząca Kolegium
Luiza Budner - Iwanicka
Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

