



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 6 października 2017 r.

Poz. 3477

Uchwała Nr 182/g230/D/17

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 21 września 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 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 zdanie drugie 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 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1808), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) oraz § 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 XXXII/318/17 Rady Gminy Kolbudy z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu pn. „Zielone Kolbudy” – zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kolbudy na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Kolbudy

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 29 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Kolbudy podjęła uchwałę Nr XXXII/318/17 w sprawie przyjęcia Programu pn. „Zielone Kolbudy” – zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kolbudy na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Kolbudy.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 4 września 2017 r., zaś w dniu 21 września 2017 roku była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Podjmując badaną uchwałę Rada Gminy powołała się w podstawie prawnej na przepisy art. 400 a ust. 1 pkt 2 i 22 oraz art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że w załączniku Nr 1 do badanej uchwały w § 3 ust. 1 Rada Gminy postanowiła, że „Do korzystania z dotacji na zasadach określonych w Regulaminie uprawniony jest Wnioskodawca, będący:

- 1) *Podmiotem niezaliczanym do sektora finansów publicznych, to jest:*
 - a) *osoba fizyczna,*
 - b) *wspólnota mieszkaniowa”.*

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z treścią art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, 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:
 - a) osób fizycznych,
 - b) wspólnot mieszkaniowych,
 - c) osób prawnych,
 - d) przedsiębiorców;
- 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

W odniesieniu do ww. zapisu uchwały określającego katalog beneficjentów, wywieść można, że jest on otwarty, w tym znaczeniu, że dla ich zidentyfikowania użyto 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 przy tym zauważyć, że udzielenie dotacji tym 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 Gminy Ostaszewo 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.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy projekt tej uchwały został zgłoszony i przesłany odpowiednio do: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

W wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z przedstawicielem Urzędu Gminy Kolbudy uzyskano informację, że powyższego obowiązku nie zrealizowano.

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 ww. opinii, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi zatem istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w zw. z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy Prawo ochrony środowiska, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Następnie w § 6 ust. 1 załącznika Nr 1 do badanej uchwały postanowiono, że: „*Warunkiem ubiegania się o dotację na realizację przedsięwzięcia, wymienionego w § 4 ust. 1 jest niezaleganie w opłatach lokalnych oraz z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także innych należności wobec Gminy Kolbudy*”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie dodatkowych warunków na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji (to jest niezaleganiu z opłatami względem gminy Kolbudy), zawężające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wykracza poza uprawnienia ustawowe do stosowania w kwestiach zasad udzielania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania organ stanowiący ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może jednak uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu 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.

Podobne stanowisko w kwestii braku delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska do ustanowienia przez radę gminy dodatkowych warunków uzyskania dotacji przez beneficjentów (w tym przypadku nieposiadania zaległości wobec gminy) zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w uchwale nr 58/2015 z dnia 13 kwietnia 2015 r. Zdaniem Kolegium RIO w Lublinie ww. przepis upoważnia „radę gminy do określenia zasad udzielania – m.in. osobom fizycznym, dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Postanowienia art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska nie dają możliwości wprowadzania dodatkowych warunków, które w żaden sposób nie są związane z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, tj. na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji poprzez ustalenie obowiązku niezalegania z opłatami względem gminy Kolbudy 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 gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Kolegium tut. Izby zwraca ponadto uwagę, 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).

Należy również wskazać, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia 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., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji RP).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Kolegium tut. Izby Rada Gminy Kolbudy, zawężając ustawową kategorię podmiotów mogących ubiegać się o dotację, przekroczyła swoje kompetencje do podjęcia badanej uchwały, określone w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 4-5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 43 ustawy o finansach publicznych.

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.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

Zygmunt Bach