



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 29 marca 2017 r.

Poz. 1115

UCHWAŁA NR 055/G273/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 1 marca 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. 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 2016 r. poz. 672 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 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.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXX/274/2017 Rady Gminy Starogard Gdański z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania osobom fizycznym lub prawnym dotacji ze środków budżetu Gminy Starogard Gdański na zastosowanie systemu grzewczego wykorzystującego alternatywne źródło energii

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 19 stycznia 2017 r. Rada Gminy Starogard Gdański podjęła uchwałę Nr XXX/274/2017 w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania osobom fizycznym lub prawnym dotacji ze środków budżetu Gminy Starogard Gdański na zastosowanie systemu grzewczego wykorzystującego alternatywne źródło energii.

Powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku dnia 16 lutego 2017 r., natomiast w dniu 1 marca 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium tutejszej Izby.

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

W tytule oraz w § 4 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy określiła, że dotacje ze środków budżetu gminy na zastosowanie systemu grzewczego wykorzystującego alternatywne źródło energii: *mogą uzyskać osoby fizyczne lub prawne, które spełniają następujące warunki:*

1) *mają uregulowaną gospodarkę odpadami, udokumentowaną stosownymi umowami oraz nie mają zaległości w opłatach względem gminy,*

2) *są właścicielami nieruchomości, położonych na terenie Gminy Starogard Gdański,*

3) *chcą wykonać inwestycje polegająca na montażu proekologicznego systemu grzewczego.*

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z treścią art. 403 ust. 4 przywołanej wcześniej 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.

Z treści cytowanego przepisu wynika, że w katalogu potencjalnych beneficjentów dotacji znalazły się, m.in. osoby prawne.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby wskazuje, że udzielenie dotacji osobom prawnym prowadzącym działalność gospodarczą powinno nastąpić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów dotyczących pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*.

Jak bowiem wynika z treści art. 403 ust. 6 zdanie drugie przywołanej wcześniej 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.

Udzielanie pomocy *de minimis* obwarowane jest szczególnymi wymogami, określonymi w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 przywołanej ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast stosownie do treści art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu przewidujący udzielenie takiej pomocy w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

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 Starogard Gdański 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.

Nieuzyskanie ww. opinii, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi 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.

Następnie w § 4 ust. 1 pkt 1) załącznika do badanej uchwały postanowiono, że dotację mogą uzyskać osoby prawne lub fizyczne, które, między innymi: *nie mają zaległości w opłatach względem gminy*. Podobny zapis zawarto również w § 15 badanej uchwały, cyt.: „*Wnioskodawcy można odmówić przyznania dotacji, w przypadku jego zaległości w opłatach względem Gminy, bądź innych uzasadnionych przypadkach.*”

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie dodatkowych warunków na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji (to jest niezalegania z opłatami względem gminy Starogard Gdański), zawężające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wykracza poza uprawnienia ustawowe do stanowienia 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 obowiązujących 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 udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowanie 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 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 określania 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 Prawa ochrony środowiska nie dają możliwości wprowadzania dodatkowych warunków (w tym przypadku nieposiadania zaległości wobec gminy), 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 Starogard Gdański 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 Starogard Gdański, 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.

Ponadto w § 12 ust. 1 i 2 badanej uchwały Rada Gminy określiła, że:

„Dotacje są przyznawane na podstawie pisemnej umowy zawartej pomiędzy Wójtem Stargard Gdański a Wnioskodawcą. Umowa dotacji powinna określać w szczególności:

a) opis zadania;

- b) planowany koszt, termin rozpoczęcia i zakończenia realizacji zadania, planowany efekt rzeczowy i ekologiczny,*
- c) wysokość dotacji, termin i sposób jej wypłaty,*
- d) inne warunki określone w przepisach odrębnych,*
- e) sankcje nakładane w przypadku nieprawidłowej realizacji umowy”.*

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści, w tym elementów umowy zawieranej z beneficjentem dotacji, należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale 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 wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z treści art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do zadań wójta należy określanie sposobu wykonywania uchwał, 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 gminy określonych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z uwagi na zakres i charakter stwierdzonych w badanej uchwale naruszeń prawa, Kolegium Izby uznało, że konieczne jest orzeczenie nieważności całej uchwały.

Kolegium tut. Izby zwraca również uwagę, że Rada Gminy nie w pełni wywiązała się też z realizacji obowiązku ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalenia sposobu rozliczenia udzielonej dotacji informując wyłącznie o tym, iż refundacja wydatków nastąpi po wykonaniu zadania i sporządzeniu protokołu odbioru wykonanych prac, a podstawą wypłaty będzie, między innymi, kserokopia faktury VAT lub rachunki wystawione na zakup i montaż proekologicznego systemu grzewczego.

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.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Józef Orłowski