



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 3 kwietnia 2017 r.

Poz. 1441

UCHWAŁA NR 0102-116/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 lutego 2017 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr I/9/2017 Rady Gminy Rychliki z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie: zasad udzielania dotacji celowej na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Gminy Rychliki.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr I/9/2017 Rady Gminy Rychliki z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie: zasad udzielania dotacji celowej na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Gminy Rychliki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rychliki w dniu 27 stycznia 2017 r. podjęła uchwałę Nr I/9/2017 w sprawie: zasad udzielania dotacji celowej na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Gminy Rychliki. W dniu 02 lutego 2017 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 09 lutego 2017 r. zawiadomiono Gminę Rychliki, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 17 lutego 2017 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jednostki, której sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Rychliki nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniach w dniu 17 lutego i 24 lutego 2017 r. stwierdziło, co następuje: Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.), finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi zaś, że 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. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. d Rada Gminy zapisała, iż „Ustala się następujący tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji: osoby ubiegające się o dotację składają do Wójta Gminy Rychliki wniosek według wzoru stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały wraz z następującymi dokumentami: dokumenty i informacje określone w przepisach odrębnych – w odniesieniu do wnioskodawców, w przypadku których dotacja stanowić będzie pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE z 2006 r. seria L Nr 379, poz. 5)”. Kolegium Izby zauważa, że akt normatywny, który przewiduje w swojej treści zapisy zorientowane na pomoc dla przedsiębiorców, posiada niewątpliwie cechy konstytutywne programu pomocowego. W przypadku gdy zapisy uchwały rady gminy stanowią o pomocy publicznej lub pomocy de minimis, udzielenie jej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy, określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1808 ze zm.), 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. Wskazany powyżej obowiązek przedkładania projektów programów pomocowych Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanowi, zdaniem Kolegium Izby, element konieczny procedury podejmowania uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis. Kolegium Izby stwierdza, że Gmina Rychliki nie zgłosiła projektu przedmiotowej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie zaś z ukształtowanym stanowiskiem orzecznictwem regionalnych izb obrachunkowych, uchwała przewidująca udzielenie pomocy de minimis, podjęta bez uprzedniego przesłania projektu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – jest nieważna w tym zakresie, w którym przewiduje udzielanie pomocy de minimis (porównaj: uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 grudnia 2009 r. Nr 107/2009, uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 3 stycznia 2013 r. Nr 1/I/2013, uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 16 kwietnia 2014 r. Nr 10/17/2014, Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 grudnia 2016 r. Nr 0102-614/16). Powyższy stan faktyczno-prawny wskazuje, że w sposób istotny naruszone zostały postanowienia art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, albowiem podjęcie badanej uchwały nastąpiło z pominięciem zgłoszenia programu pomocowego Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Tym samym, zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu uchwały Nr I/9/2017 Rady Gminy Rychliki z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie: zasad udzielania dotacji celowej na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Gminy Rychliki, która dotyczy również pomocy de minimis, implikuje stwierdzeniem naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Niedopełnienie przedmiotowego obowiązku narusza w sposób istotny powołany powyżej przepis ustawy, co uzasadnia orzeczenie nieważności badanej uchwały Rady Gminy Rychliki. Kolegium Izby stwierdza ponadto, że w § 4 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Ustala się następujący tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji: Wójt Gminy Rychliki ogłasza i podaje do publicznej wiadomości, poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy w Rychlikach oraz zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Rychlikach, informację o warunkach i terminach składania wniosków o udzielenie dotacji na określone cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz o wysokości tej dotacji”. W ocenie Kolegium Izby taki zapis przedmiotowej uchwały narusza postanowienia art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zadania gminy określone w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że rada gminy nie może przekazać swoich ustawowych upoważnień na organ wykonawczy, gdyż to ona według ustawy Prawo ochrony środowiska jest zobowiązana określić w uchwale zasady udzielania dotacji celowej i tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji a więc również termin rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków o udzielenia dotacji. Kolegium Izby stwierdza również, że w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c, e badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że „osoby ubiegające się o dotację składają do Wójta Gminy Rychliki wniosek według wzoru stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały wraz z następującymi dokumentami: c) dokumenty niezbędne do rozpatrzenia i oceny wniosku, w szczególności aktualna mapa nieruchomości z zaznaczonym miejscem lokalizacji inwestycji, e) inne dokumenty określone w ogłoszeniu Wójta, o którym mowa w pkt 1”. Natomiast w § 4 ust. 2 zapisano, iż „W uzasadnionych przypadkach rozpatrzenie wniosku może być uzależnione od złożenia przez wnioskodawcę w określonym przez Wójta

terminie dodatkowych informacji lub dokumentów”. Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonych zwrotów jak „dokumenty niezbędne”, „inne dokumenty”, „dodatkowych informacji lub dokumentów” służące ustaleniu trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji czy też jej rozliczenia powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo jakie dokumenty są wymagane od osób ubiegających się o przyznanie dotacji, oraz od beneficjentów, którzy uzyskali dotację i muszą po wykonaniu zadania się z niej rozliczyć. Wymogi jakie stawia Rada Gminy w akcie prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania muszą być precyzyjne, konkretne i jednoznaczne. Należy więc stwierdzić, że Rada Gminy Rychliki używając w badanej uchwale niedookreślonych zwrotów, takich jak wskazane powyżej nie wypełniła dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W § 4 ust. 8 badanej uchwały zapisano, iż „Podmiotowi ubiegającemu się o dotację, któremu po rozpatrzeniu wniosku odmówiono jej udzielenia, nie przysługuje z tego tytułu roszczenie”. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Rychliki postanowieniem § 4 ust. 8 przedmiotowej uchwały wykroczyła poza kompetencje wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie jest ona uprawniona do stanowienia zapisów z tytułu roszczenia w sytuacji, gdy podmiotowi ubiegającemu się o dotację po rozpatrzeniu wniosku odmówiono jej udzielenia. Kolegium Izby zauważa również, że w § 5 ust. 2 i ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Rychliki uchwaliła zapisy dotyczące przeprowadzania kontroli po wykonaniu inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kolegium Izby stwierdza, że na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, rada gminy jest upoważniona do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, natomiast nie przyznano jej kompetencji do stanowienia zapisów w zakresie kontroli. Stwierdzono również, że w § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Rychliki postanowiła, że „W przypadku udzielenia dotacji celowej na sfinansowanie lub dofinansowanie przedsięwzięcia tego samego rodzaju dla dwóch lub większej liczby podmiotów, dopuszcza się możliwość wyboru przez gminę wykonawcy realizacji tych inwestycji w trybie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.)”. W § 6 ust. 2 zapisano, że „Realizacja zadania w trybie określonym w ust. 1 wymaga zgody podmiotów ubiegających się o dotację dotyczącej udostępnienia, wybranemu przez gminę wykonawcy, nieruchomości, na terenie której prowadzona będzie inwestycja, w celu jej realizacji, zawartej w umowie, o której mowa w § 4 ust. 5”. Natomiast w § 6 ust. 3 stwierdzono, że „Dotacje celowe na inwestycje, o których mowa w niniejszej uchwale, z udziałem środków finansowych pochodzących z innych źródeł niż budżet gminy, mogą być udzielone wyłącznie po spełnieniu warunków uwzględniających wymogi podmiotów przekazujących środki finansowe na ten cel”. W § 6 ust. 4 zapisano, że „W sytuacji, o której mowa w ust. 1 zapisu § 5 ust. 1 nie stosuje się”. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Rychliki postanowieniami w § 6 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały, wykroczyła poza dyspozycję wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie jest ona uprawniona do stanowienia o wyborze przez Gminę wykonawcy dotowanej inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Podnieść również należy, że postanowienia § 6 ust. 3 są niezgodne z istotą dotacji przyznawanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 126 w zw. z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), które stanowią, iż dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, a wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Natomiast zapis § 6 ust. 4 badanej uchwały z uwagi na powiązanie z wadliwie sformułowanym § 5 ust. 1 jest bezprzedmiotowy. Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także procedury podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 06.05.2016 r. sygn.. akt II FSK 3219/15).

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Z- ca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Olsztynie**

Bogdan Gaber