



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 21 października 2016 r.

Poz. 3943

UCHWAŁA NR XXIV.181.K.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 11 października 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXIV/231/16 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 2 września 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 591, z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność § 1 pkt 1 uchwały Nr XXIV/231/16 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 2 września 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/231/16 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 2 września 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 12 września 2016 r.

Wskazaną uchwałą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wprowadził zmianę m.in. do § 2 uchwały Nr VI/43/11 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków. Przywołaną regulacją organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowił, że w formie udzielanych z budżetu Gminy Trzebiatów dotacji celowych przedmiotem dofinansowania mogą być przydomowe oczyszczalnie ścieków, które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) ich budowa realizowana będzie na obszarach, gdzie nie przewiduje się (...) budowy zbiorczego systemu kanalizacji sanitarnej, bądź też w przypadkach, w których podłączenie do istniejącego systemu kanalizacji sanitarnej jest z przyczyn technicznych niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione (...);
- 2) służyć będą do odprowadzania ścieków bytowych pochodzących z gospodarstw domowych lub rolnych, a ich budowa będzie realizowana przez:
 - a) właściciela lub współwłaścicieli nieruchomości,
 - b) użytkownika wieczystego lub użytkowników wieczystych nieruchomości,
 - c) wspólnotę mieszkaniową,
 - d) rolnika wynajmującego turystom pokoje gościnne w budynku mieszkalnym znajdującym się na obszarach wiejskich (...).

W § 2 ust. 3 uchwały Nr VI/43/11 z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków Rada Miejska określiła, że wnioskodawca tylko jednokrotnie może ubiegać się o dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków ze środków budżetu Gminy Trzebiatów, a w § 6 ust. 3 pkt 4 wskazała, że do składanego pisemnie wniosku o udzielenie dotacji należy dołączyć m.in. dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, której wniosek ten dotyczy.

Po zmianie wprowadzonej uchwałą Nr XXIV/231/16 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 2 września 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, przedmiotem dofinansowania mogą być również ww. przydomowe oczyszczalnie, służące do odprowadzania ścieków bytowych pochodzących z gospodarstw domowych, których budowa będzie realizowana przez zarządcę lokali znajdujących się w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, że wskazane zmiany do uchwały Nr VI/43/11 z dnia 31 marca 2011 r. zostały wprowadzone na wniosek Zakładu Budynków Komunalnych „Trzebiatów” Spółka z o.o. w upadłości układowej, a zmiana umożliwi zarządcy lokali znajdujących się w gminnym zasobie mieszkaniowym na ubieganie się o udzielenie dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków i realizowanie ich budowy przy udziale tych dotacji również dla lokali znajdujących się w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Badając wstępnie uchwałę w dniu 28 września 2016 r. Kolegium Izby powzięło wątpliwość, co do zgodności jej § 1 pkt 1 z art. 403 ust. 4 pkt 1d i pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)¹. Z przywołanego przepisu prawa wynika, że finansowanie ochrony środowiska, o którym mowa art. 403 ust. 1 i ust. 2, może polegać na udzielaniu dotacji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)², z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji m.in. przedsiębiorców lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi osobami prawnymi.

W ocenie Kolegium ww. przepisy nie mają zastosowania do Zakładu Budynków Komunalnych Trzebiatów spółka z o.o. w upadłości układowej, której właścicielem jest Gmina Trzebiatów.

W tym stanie rzeczy Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności § 1 pkt 1 uchwały Nr XXIV/231/16 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 2 września 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków.

O przedmiotowej wątpliwości i terminie ostatecznego badania uchwały przez Kolegium Izby, pismami z dnia 28 września 2016 r. (znak: K.0010.380.HB.2015) oraz z dnia 3 października 2016 r. (znak: K.0010.380.1.MM.2016), powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Trzebiatowie. W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 11 października 2016 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 11 października 2016 r. uczestniczyli działający na podstawie pełnomocnictwa Burmistrza Trzebiatowa z dnia 10 października 2016 r.: Joanna Ziemak-Lis - Adwokat oraz Aleksander Kuliberda - Sekretarz Trzebiatowa.

Z wyjaśnień złożonych ustnie przez przedstawicieli Gminy wynika, że celem podjęcia uchwały Nr XXIV/231/16 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 2 września 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków było umożliwienie zarządcy lokali komunalnych realizacji wskazanych inwestycji. Adwokat Pani Joanna Ziemak-Lis stwierdziła jednoznacznie, że właścicielem stanowiących odrębne własności komunalnych lokali mieszkalnych, którymi zarządza Zakład Budynków Komunalnych Trzebiatów spółka z o.o. w upadłości jest Gmina Trzebiatów, która jednocześnie jest właścicielem 100% udziałów tej spółki. Zarządca nie działa w swoim imieniu lecz w imieniu właściciela komunalnych lokali znajdujących się w gminnym zasobie nieruchomości - tj. Gminy Trzebiatów, a zawarta między stronami umowa o zarządzanie nieruchomościami jest tytułem prawnym, który - podobnie jak umowa najmu - upoważnia zarządcę do potwierdzania tytułu prawnego do komunalnych lokali mieszkalnych oraz nieruchomości, na których są one posadowione.

Pan Aleksander Kuliberda - Sekretarz Trzebiatowa dodał, że podstawą rozpoczęcia budowy przydomowych oczyszczalni ścieków dla lokali mieszkalnych, znajdujących się zasobie mieszkaniowym Gminy Trzebiatów

¹ dalej: ustawa Prawo ochrony środowiska

² dalej: ustawa o finansach publicznych

jest stosowna decyzja Starosty. Decyzja taka może być wydana przez Starostę w oparciu o umowę Spółki z Gminą Trzebiatów o zarządzanie lokalami znajdującymi się w gminnym zasobie mieszkaniowym. Według przedstawicieli Gminy Trzebiatów z umowy tej wynika pełnomocnictwo zarządcy do wykonywania czynności, do których upoważniony jest właściciel komunalnych lokali mieszkalnych.

Po wysłuchaniu wyjaśnień przedstawicieli Gminy Trzebiatów oraz po ostatecznym zbadaniu przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że została ona podjęta z naruszeniem przepisów art. 403 ust. 4 pkt 1d oraz pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którymi finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 tego przepisu, 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 ocenie Kolegium Izby na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą być przez Gminę Trzebiatów realizowane poprzez finansowanie lub dofinansowanie z jej budżetu kosztów realizacji inwestycji m.in. przedsiębiorców oraz jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z uwagi na uznanie przez przedstawicieli Gminy, że zarządca lokali znajdujących się w gminnym zasobie mieszkaniowym Gminy Trzebiatów nie należy do podmiotów zaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi osobami prawnymi - kwestia ta nie wymaga uzasadnienia.

Według Kolegium Izby przedsiębiorcą, wskazanym w art. 403 ust. 1d ustawy Prawo ochrony środowiska, jest prowadzący działalność gospodarczą przedsiębiorca, do którego mają zastosowanie reguły konkurencji określone w przepisach części trzeciej tytułu VI rozdziału 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Odrębną kategorią przedsiębiorców jest, wskazana w art. 2 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411 z późn. zm.), grupa przedsiębiorców publicznych, do których zalicza się każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty. W przypadku tego rodzaju podmiotów organ nadzorujący bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na działalność tego przedsiębiorcy, co polega na:

- a) dysponowaniu większością głosów w organach przedsiębiorcy (zależnego), także na podstawie porozumień z innymi podmiotami lub
- b) uprawnieniu do powoływania lub odwoływania większości członków organów przedsiębiorcy (zależnego), także na podstawie porozumień z innymi podmiotami, lub
- c) sytuacji, w której więcej niż połowa członków zarządu drugiego przedsiębiorcy (zależnego) jest jednocześnie członkami zarządu, prokurentami lub osobami pełniącymi funkcje kierownicze pierwszego przedsiębiorcy bądź innego przedsiębiorcy pozostającego z tym pierwszym w stosunku zależności, lub
- d) zdolności do decydowania w inny sposób o kierunkach działalności przedsiębiorcy (zależnego), w szczególności na podstawie umowy przewidującej zarządzanie tym przedsiębiorcą.

W świetle powyższego, według Kolegium Izby, Zakład Budynków Komunalnych „Trzebiatów” Spółka z o.o. w upadłości układowej z siedzibą w Trzebiatowie jest przedsiębiorcą publicznym, w którym Gmina Trzebiatów posiada 100% udziałów, co oznacza, że w sposób bezpośredni lub pośredni jednostka samorządu terytorialnego decyduje również o kierunkach działalności tego przedsiębiorcy. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że realizowana przez Spółkę na podstawie zawartej z Gminą umowy usługa, polegająca na zarządzaniu lokalami znajdującymi się w gminnym zasobie nieruchomości, po stronie tego przedsiębiorcy publicznego nie rodzi do lokali komunalnych, którymi zarządza praw własności lub innych praw o podobnym charakterze.

W tej sytuacji udzielenie z budżetu Gminy Trzebiatów wskazanej Spółce dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, realizowanych przez zarządcę komunalnych lokali mieszkalnych znajdujących się gminnym zasobie mieszkaniowym, nie miałyby na celu powstanie obiektów, których koszty - zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska - sfinansowałaby Spółka. Taki sposób finansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków służyłby finansowaniu inwestycji Gminy Trzebiatów - właściciela komunalnych lokali mieszkalnych znajdujących się w gminnym zasobie mieszkaniowym, który z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekazałby dotację celową na budowę własnych obiektów.

W ocenie Kolegium wsparciem działalności przedsiębiorcy publicznego, tj. spółki samorządowej i świadczonych przez nią usług, w przypadku gdy akt założycielski spółki przewiduje takie zobowiązanie założyciela, jest wnoszenie do spółki dopłat, na co wskazują przepisy art. 177-179 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1578 z późn. zm.). Dopłata udzielana na podstawie art. 177 przywołanej ustawy nie jest jednak dotacją w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych (art.: 126 i 127 i następne), powołanych w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawa o finansach publicznych (art. 218-221) określa, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane:

- dotacje podmiotowe, o ile odrębne ustawy tak stanowią,
- samorządowym zakładom budżetowym - dotacje przedmiotowe, kalkulowane według stawek jednostkowych,
- podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku - dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań,
- innym jednostkom samorządu terytorialnego - pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

Wśród wskazanych beneficjentów dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustawa o finansach publicznych nie wymienia przedsiębiorcy publicznego.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 1 pkt 1 uchwały Nr XXIV/231/16 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 2 września 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski