



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 października 2016 r.

Poz. 6155

### UCHWAŁA NR 19/1021/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 października 2016 r.

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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały XXIX/276/2016 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 8 września 2016 r., Rada Miejska Międzychodu powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 3, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji na inwestycje, które mają na celu osiągnięcie poprawy stanu środowiska i zmniejszenie uciążliwości dla mieszkańców wynikających z zanieczyszczenia środowiska tj. budowę przydomowej biologicznej oczyszczalni ścieków i budowę przyłącza do istniejącej kanalizacji sanitarnej, demontaż i utylizacja azbestu, ograniczenie zużycia energii konwencjonalnej poprzez zakup i montaż odnawialnego źródła energii (pompy ciepła, kolektora słonecznego, ogniwa fotowoltaicznego), ograniczenie emisji poprzez wymiany pieców kaflowych lub kotłów węglowych na kotły gazowe.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXIX/276/2016 Rady Miejskiej Międzychodu.

Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 5 października 2016 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 5 października 2016 r. po zapoznaniu się z treścią uchwały Nr XXIX/276/2016 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 30 sierpnia 2016 r. oraz uzasadnieniem do uchwały i wyjaśnieniami Jednostki (pismo Nr BRM.0711.....2016 z dnia 3 października 2016 r.) przedłożonymi w formie faksu tut. Izbie w dniu 3 października 2016 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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 wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. 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.

Zasady udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis dla przedsiębiorców uregulowane zostały w przepisach prawnych m.in.: ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, rozporządzeniach Komisji Europejskiej w tym rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i art. 108 traktatu do pomocy de minimis.

Z przepisu z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wynika, iż projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W związku z powyższym, z uwagi na to, iż w § 2 ust. 3 uchwały Rada wskazała, że beneficjentem w otrzymaniu dotacji może być przedsiębiorca projekt uchwały winien być przekazany Prezesowi UOKiK.

Jak wynika z pisma wyjaśniającego Jednostki, przedmiotowy projekt uchwały nie został przedłożony Prezesowi UOKiK-u.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie stanowiskiem uchwała podjęta bez uprzedniego przekazania jej projektu do Prezesa UOKiK oraz bez uwzględnienia zgłoszonych przez nich zastrzeżeń jest nieważna w tym zakresie, w którym przewiduje udzielenie pomocy publicznej.

Kierując się powyższymi ustaleniami Kolegium uznało, iż stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest zasadne. Ponadto, w odniesieniu do regulacji poszczególnych przepisów uchwały Nr XXIX/276/2016 Rady Miejskiej Międzychodu Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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.

Określając ogólne warunki ubiegania się o dotacje Rada w § 2 ust. 2 uchwały postanowiła, iż „Dotacja celowa może być udzielona: 1) osobom fizycznym 2) wspólnotom mieszkaniowym” i w ust. 3 „W przypadku przedsięwzięć o których mowa w ust. 4 pkt 3 poniżej dotacja może być udzielona podmiotom wymienionym w ust. 2 powyżej, a także: 1) osobom prawnym, 2) przedsiębiorcom”.

Powyższe oznacza, po pierwsze, że Rada postanowiła o ograniczeniu udzielania dotacji dla osób prawnych i przedsiębiorców tylko do dofinansowania inwestycji związanych z demontażem i utylizacją azbestu (ust. 4 pkt 3) t.j. wykluczyła ich z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje na pozostałe, wymienione w ust. 4 zadania proekologiczne. Po drugie, w wyniku niezamieszczenia w postanowieniach uchwały regulacji przewidujących udzielenia dotacji dla podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 2 ustawy (jednostek sektora finansów publicznych) wykluczyła je z możliwości ubiegania się o dotacje.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania (a tym bardziej ograniczania) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje z mocy ustawy. Uchwalając zatem zapisy § 2 ust. 2 i 3 uchwały, Rada Miejska Międzychodu przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja ustalono w przepisie o randze ustawowej, a jednocześnie ustawodawca nie przekazał radzie gminy żadnych kompetencji do zmiany lub modyfikowania tego przepisu. Ponadto wskazać należy, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Rada mogła określić tylko kryteria wyboru inwestycji a nie dokonywać zmian w określonym ustawowo wykazie podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotacje.

W § 4 ust. 2 Rada postanowiła że „*Umowa, o której mowa w ust 1 określa w szczególności:*

- 1) *szczegółowy opis zadania,*
- 2) *wysokość dotacji przeznaczonych na dofinansowanie i tryb płatności,*
- 3) *tryb kontroli wykonanego zadania.”.*

Zakres regulacji w zakresie ustalenia elementów umowy zawieranej z beneficjentami nie znajduje umocowania w powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisach.

Obowiązek zawarcia umowy wynika z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a jej konieczne elementy (w przypadku udzielania dotacji celowej), zostały określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Ustawodawca nie przypisał radzie gminy kompetencji do kreowania treści umowy. To organ wykonawczy w oparciu o ww. przepis podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze jego treść. Zatem zakres regulacji § 4 ust. 2 uchwały stanowi ingerencję Rady w wyłączną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa również w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *„Kwotę dofinansowania ustala się w zależności od rodzaju inwestycji i odpowiednio wysokość przyznawanej dotacji nie może przekroczyć:*

- 1) *50 % wartości inwestycji nie więcej niż 6 000,00 złotych (sześć tysięcy złotych) w przypadku budowy przydomowych oczyszczalni ścieków,*
- 2) *50 % wartości inwestycji, nie więcej niż 5 000,00 złotych (pięć tysięcy złotych) w przypadku przedsięwzięć związanych z demontażem i utylizacją pokryć dachowych zawierających azbest,*
- 3) *50 % wartości inwestycji nie więcej niż 750 złotych (siedemset pięćdziesiąt złotych) w przypadku budowy przyłączy kanalizacyjnych,*
- 4) *25 % wartości inwestycji, nie więcej niż 3 000,00 złotych (trzy tysiące złotych) w przypadku montażu kolektorów słonecznych oraz pomp ciepła,*
- 5) *50 % wartości inwestycji nie więcej niż 4 000,00 zł (cztery tysiące złotych) w przypadku zakupu kotła gazowego (w przypadku wymiany: pieca kaflowego lub kotła węglowego na kocioł gazowy),*
- 6) *50 % wartości inwestycji nie więcej niż 5 000,00 zł (pięć tysięcy złotych) w przypadku zakupu i montażu paneli fotowoltaicznych na domach mieszkalnych jako urządzeń wykorzystujących odnawialne źródła energii.”*

Powyższy sposób ustalenia kwoty dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo w jakiej faktycznej wysokości przysługuje to dofinansowanie.

Użyte sformułowanie *„nie może przekroczyć”* nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Powyższe pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do jej ustalenia na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z zapisem 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.

W postanowieniach § 7 ust. 2 pkt 1a, 2a, 3a, 4a, 5a i 6a Rada postanowiła, że wnioskodawca występujący o dotację na realizację wymienionych inwestycji zobowiązany jest do przedłożenia dokumentu *„akt własności”*.

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.

W ocenie Kolegium uchwała rady, jako akt prawa miejscowego powinna w sposób jasny i wyczerpujący określać wykaz dokumentów niezbędnych do ubiegania się o dotacje, bez możliwości stosowania luzu interpretacyjnego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 Prawa ochrony środowiska nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji wynikających z tych przepisów. Ograniczenie możliwości ubiegania się o dotacje do podmiotów posiadających bliżej nieokreślony dokument „akt własności” stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

W § 10 Rada zamieściła postanowienie o „*Podmiot otrzymujący dotację nie może wykorzystać otrzymanej dotacji na inny cel niż określony w umowie. W przypadku wykorzystania dotacji na inny cel niż określony w umowie, dotacja podlega zwrotowi na konto Urzędu wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania dotacji z konta budżetu Gminy Międzychód do dnia wpływu na to konto*”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż regulacje zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego jak i sposób obliczania odsetek został uregulowany w art. 252 ustawy o finansach publicznych brak jest zatem podstaw do ich regulowania w akcie prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona.

Ponadto w załącznikach do uchwały, w części „Oświadczenie:” Rada zamieściła postanowienia o treści: „*Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych na potrzeby złożenia wniosku o udzielenie dotacji celowej związanej z ochroną środowiska zgodnie z ustawą z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.)*”.

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922) wymienia przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych. Powyższy przepis wskazuje zgodę - jako jedną z przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w sytuacjach, w których dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie w przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się ("dodatkowo", "na wszelki wypadek") o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (podobnie: J. Barta, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 405).

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska