



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 17 stycznia 2024 r.

Poz. 857

UCHWAŁA NR 1/6/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 9 stycznia 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXV/495/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta Luboń na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na proekologiczne urządzenia grzewcze, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 15 grudnia 2023 r., Rada Miasta Luboń, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2-6 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta Luboń na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na proekologiczne urządzenia grzewcze.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr LXV/495/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta Luboń na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na proekologiczne urządzenia grzewcze, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 9 stycznia 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.) 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 przekazaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie przez gminy 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 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

Zgodnie natomiast z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa powyżej, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z budżetu gminy 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.

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 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.

Z kolei z art. 403 ust. 6 wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miasta Luboń w dniu 14 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXV/495/2023 w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta Luboń na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na proekologiczne urządzenia grzewcze.

W § 1 ust. 3 uchwały Rada Miasta Luboń postanowiła, że: *Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja - w zakresie w jakim dotyczy nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia tej działalności - stanowi, w zależności od sektora tej działalności, pomoc de minimis albo pomoc de minimis w rolnictwie albo pomoc de minimis w rybołówstwie, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych odpowiednio w:*

1)rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L 352 z 24.12.2013, s.1 ze zm.);

2)rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. U. UE L 352 z 24.12.2013, s. 9 z zm.);

3)rozporządzeniu Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. U. UE L 190 z 28.06.2014, s. 45 ze zm.).

W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że: (...) *projekt niniejszej uchwały został przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi celem zaopiniowania.*

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że przy podejmowaniu badanej uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Badana uchwała w § 1 ust. 16 określa, iż: *Wysokość dotacji stanowi **do 80%** poniesionych kosztów zakupu udokumentowanego fakturą na zakup proekologicznego źródła ciepła, lecz nie więcej niż 6 500,00 zł.*

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Miasta Luboń nie określiła jednoznacznie wysokości dotacji, o udzielenie której mogą ubiegać się uprawnione podmioty. Rada Miasta wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – *do 80% poniesionych kosztów*, lecz nie więcej niż 6.500,00 zł, pozostawiając tym samym swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Taki sposób określenia wielkości dotacji narusza prawo. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia organu stanowiącego do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis kompetencyjny mówi wprost o "zasadach udzielania dotacji", przez które należy rozumieć ogólne i generalne postanowienia określające, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji – sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, forma załatwienia wniosku, a także sposób jej rozliczenia.

Kolegium Izby podnosi, iż realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Brak jednoznacznego określenia wysokości dotacji i przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3664/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił pogląd, iż: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać.* W dalszej części uzasadnienia Sąd wskazał, że: *W uchwale powinno być ukierunkowanie dla organu decydującego o wysokości dotacji; może to być powiązane np. z wielkością inwestycji, z jej skutkami i celami, interesem danej społeczności.*

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miasta Luboń działając na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu Miasta mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Kolegium Izby wskazuje, że 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 wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, iż: *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Także 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 ustawowych.

Z kolei w § 2 ust. 3 Rada Miasta Luboń określiła, że: Wnioski o przyznanie dotacji celowej można składać w terminie od dnia 01 kwietnia do czasu wyczerpania środków finansowych w danym roku, jednak nie później niż do 30 kwietnia.

W ocenie Kolegium Izby uzależnienie możliwości i terminu składania wniosków o dotację celową od wyczerpania środków finansowych przeznaczonych na dany cel w danym roku, nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, w tym terminu naboru wniosków.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN słowo "termin" oznacza czas przeznaczony na wykonanie jakiegoś zadania, konkretną datę, kiedy coś ma nastąpić. Potencjalny wnioskodawca nie musi posiadać wiedzy w zakresie wysokości środków jakie Miasto planuje przeznaczyć na dotacje celowe na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na proekologiczne urządzenia grzewcze, a tym bardziej w jakim stopniu ww. środki są wykorzystane.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

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