



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2522

UCHWAŁA NR 6/253/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 lutego 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 LIV/475/24 Rady Gminy Powidz z dnia 1 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na likwidację niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 1 lutego 2024 r. Rada Gminy Powidz powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej na likwidację niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 28 lutego 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 2024 r. poz. 54) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska 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. Zgodnie z dyspozycją 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z budżetu gminy lub 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 kolei z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Z postanowień badanej uchwały wynika, że Rada Gminy przewidziała udzielanie pomocy de minimis. Z przedłożonych dokumentów wynika, że projekt uchwały został przedłożony Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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

Oceniając postanowienia przedmiotowej uchwały Kolegium ustaliło, że określając ogólne warunki ubiegania się o dotację na realizację inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Rada Gminy w załączniku do uchwały stanowiącym regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Powidz na zadania służące ochronie powietrza, polegające na likwidacji niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi w budynkach zlokalizowanych na terenie gminy Powidz w rozdziale 1. § 1 ust. 4 postanowiła, iż: „*O udzielenie dotacji mogą ubiegać się:*

- 1) osoby fizyczne będące właścicielami, współwłaścicielami budynków,*
- 2) wspólnoty mieszkaniowe - zwane dalej podmiotem uprawnionym,*
- 3) osoby prawne,*
- 4) przedsiębiorcy,*
- 5) jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.”.*

Ponadto w rozdziale 3. § 3 ust. 1 pkt 1 tego załącznika postanowiono, że „*O udzielenie dotacji może ubiegać się podmiot uprawniony, który spełnia łącznie następujące warunki:*

1) jest właścicielem, współwłaścicielem budynku, w którym zamierza dokonać zmiany systemu ogrzewania na proekologiczne w ramach zadania, na które udzielana jest dotacja;”.

Rada Gminy, określając podmioty, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, ograniczyła krąg podmiotów stanowiących osoby fizyczne tylko do tych, które posiadają prawo własności bądź współwłasności budynków. Tym samym nie wszystkim podmiotom, które z mocy art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska mogą się ubiegać o dotacje, dotacja zostanie udzielona.

Zawężenie uprawnionych do otrzymania dotacji tylko do właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości spowoduje, iż osoby fizyczne nie będące właścicielami bądź współwłaścicielami nieruchomości takiej dotacji nie mogą otrzymać, gdyż kryteria określone w załączniku do uchwały w rozdziale 1. § 1 ust. 4 pkt 1 oraz w rozdziale 3. § 3 ust. 1 pkt 1 nie zostaną spełnione.

Własność, jak i współwłasność nie są jedynymi formami prawnymi umożliwiającymi dysponowanie nieruchomością. Przez tytuł prawny do władania nieruchomością rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe (użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę) albo stosunek zobowiązaniowy (umowa najmu, dzierżawy).

W ocenie Kolegium postanowienia zawarte w załączniku do przedmiotowej uchwały stanowiącym regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Powidz na zadania służące ochronie powietrza, polegające na likwidacji niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi w budynkach zlokalizowanych na terenie gminy Powidz w rozdziale 1. w § 1 ust. 4 pkt 1 oraz w rozdziale 3. w § 3 ust. 1 pkt 1 naruszają przepisy art. 403 ust. 4 powołanej wyżej ustawy w sposób istotny.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), 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 stanowi, iż „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 III SA/Po46/22) z dnia 27 kwietnia 2022 r., gdzie Sąd stwierdził, że "Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. przez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne (czy np. nie wszystkie wspólnoty mieszkaniowe, nie wszystkie osoby prawne czy nie wszyscy przedsiębiorcy) są uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę, np. są właścicielami lub współwłaścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych (por.: prawomocne wyroki o sygn. akt I SA/Łd636/15 i III SA/Po513/17 - dostępne w CBOSA)."

Natomiast w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; 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 była zatem zobowiązana do ustalenia zasad udzielania dotacji w szczególności trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczenia, a nie do ograniczenia określonego ustawowo kręgu podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

Ponadto wskazać należy, że w zakresie określenia potencjalnych wnioskodawców wystąpiła niespójność postanowień "Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Powidz na zadania służące ochronie powietrza, polegające na likwidacji niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi w budynkach zlokalizowanych na terenie gminy Powidz" oraz wniosku o dotację (zał. Nr 1 do regulaminu), gdyż we wniosku o dotację w pkt 2. *Informacje dotyczące przedsięwzięcia* zapisano:

"2 Stan prawny nieruchomości

-właściciel nieruchomości

-współwłaściciel nieruchomości

-inny, (podać jaki):"

oraz jako wymagane załączniki do wniosku wskazano: " *Pisemna zgoda właściciela (współwłaścicieli) na wykonanie zadania w sposób określony we wniosku, w przypadku, gdy wnioskodawca nie jest właścicielem budynku, obiektu (jeśli jest wymagana).* "

Podczas gdy z zapisów "Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Powidz na zadania służące ochronie powietrza, polegające na likwidacji niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi w budynkach zlokalizowanych na terenie gminy Powidz" wynika, że o dotację mogą ubiegać się właściciele i współwłaściciele budynków.

W załączniku do badanej uchwały stanowiącym regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Powidz na zadania służące ochronie powietrza, polegające na likwidacji niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi w budynkach zlokalizowanych na terenie gminy Powidz wystąpiła także niespójność pomiędzy postanowieniami, gdyż w rozdziale 2. § 2 ust. 1 pkt 5 postanowiono, iż udzielona dotacja nie może być przeznaczona na

finansowanie wydatków poniesionych przed dniem zawarcia umowy dotacji, natomiast w rozdziale 3. § 3 ust. 8 lit. j zapisano, że nie udziela się dotacji na wydatki poniesione przed złożeniem wniosku.

W rozdziale 4. § 4 pkt 5 lit. a Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Powidz na zadania służące ochronie powietrza, polegające na likwidacji niskosprawnych i nieekologicznych źródeł ciepła i zastąpienia ich źródłami proekologicznymi w budynkach zlokalizowanych na terenie gminy Powidz, a także pod wnioskiem o udzielenie dotacji w części "Wymagane załączniki" (załącznik Nr 1 do regulaminu pkt 5 lit. a) postanowiono, iż do wniosku należy dołączyć:

"w przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą ubiegającego się o pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie:

a) wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis za ostatnie trzy lata oraz o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie przedsiębiorca otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie. Okres wyrażony w latach rozpoczyna się na początku pierwszej godziny pierwszego dnia okresu i wygasa wraz z upływem ostatniej godziny dnia ostatniego roku, który jest takim samym dniem tygodnia lub przypada na tę samą datę, co dzień w którym okres się rozpoczyna. Jeżeli w okresie wyrażonym w latach dzieł, w którym powinien wygasnąć okres, nie wystąpił w tym miesiącu, okres kończy się wraz z upływem ostatniej godziny ostatniego dnia tego miesiąca,".

Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie - co wynika z rozporządzenia 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. Urz. UE L 2013/352 z 24 grudnia 2013 r., z późn. zm.).

Natomiast obowiązek przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie wnioskodawca otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, dotyczy wyłącznie podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis udzielaną od dnia 1 stycznia 2024 r. na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15 grudnia 2023 r.). Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia, całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie 3 lat, przy czym, zgodnie z pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia: Okres trzech 3 lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych trzech lat. Oznacza to, że obecnie do ustalania dostępnego przedsiębiorstwu limitu pomocy de minimis bierze się pod uwagę 3 minione lata, a nie rok bieżący oraz 2 ostatnie lata podatkowe.

W związku z powyższym wnioskodawca będzie zobligowany do przedłożenia wraz z wnioskiem wszystkich zaświadczeń i oświadczeń za okres wskazany ww. rozporządzeniu.

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.