



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 kwietnia 2020 r.

Poz. 3295

UCHWAŁA NR 7/364/2020 **KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 23 marca 2020 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIX/151/2020 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany kotłów i pieców niskosprawnych na niskoemisyjne źródła ciepła, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIX/151/2020 doręczoną tutejszej Izbie w dniu 26 lutego 2020 r. Rada Miejska Ostrzeszów, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany kotłów i pieców niskosprawnych na niskoemisyjne źródła ciepła w budynkach zlokalizowanych na terenie miasta i gminy Ostrzeszów.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu poinformowała o terminie badania uchwały poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Izby porządku obrad posiedzenia Kolegium Izby wyznaczonego na dzień 23 marca 2020 r.

Rozpoznając sprawę 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 2019 r. poz. 1396, 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.

Według dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której jest mowa w ust. 1 i 2 może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) z budżetu gminy lub powiatu.

Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której jest mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania. Z przywołanego przepisu wynika zatem, że to rada gminy (powiatu) w uchwale określa zasady udzielania dotacji. Ustawodawca wskazał jednocześnie, że mają one obejmować w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli

przedmiot dotacji oraz tryb ich udzielania. Oznacza to, że elementy te muszą znaleźć się w uchwale. Rada Miejska w Ostrzeszowie wypełnia ten obowiązek. Jednak, aby uchwała mogła wywołać skutki, musi wskazywać jednoznacznie wysokość dotacji, o udzielenie której mogą zabiegać uprawnione podmioty. W § 3 ust. 1 i 2 uchwały Rada Miejska Ostrzeszów określiła, że:

- „1. Dotacja może być udzielona wyłącznie na dofinansowanie kosztów realizacji zadania.
2. Wysokość dotacji celowej wynosi maksymalnie 40 % kosztów inwestycji jednak nie więcej niż:
 - 1) 6 000 zł dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub usługowego, w przypadku podłączenia do sieci ciepłowniczej,
 - 2) 4 000 zł dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub usługowego, w przypadku zakupu kotła gazowego lub pompy ciepła,
 - 3) 3 000 zł dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub usługowego, w przypadku montażu wysokosprawnego kotła na paliwa stałe spełniającego wymogi ekoprojektu (ecodesign) określone Rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwa stałe.”

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Miejska Ostrzeszów nie określiła jednoznacznie wysokości dotacji, o udzielenie której mogą zabiegać uprawnione podmioty. Rada wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – „maksymalnie 40% kosztów” i nie więcej niż 6.000,00 zł, 4.000,00 zł i 3.000,00 zł w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, pozostawiając 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 przeniesienia uprawnienia rady 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”, które należy rozumieć jako 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015r. (sygn. Akt V SA/Wa 3664/15), zachowującym aktualność w obecnym stanie prawnym stwierdził, iż w pojęciu „zasady udzielania dotacji”, mieści się także określenie wysokości dotacji: „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 wydatków), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska działając na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy 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 gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Kolegium podnosi, 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 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 I SA/Po 1305/15), w którym Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzeczniczą 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 zakazem 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”.

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.

Oprócz powyższego, w badanej uchwale znalazła się regulacja wykraczająca również poza zakres kompetencji określonych w art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), a więc taka, która nie powinna się w niej znaleźć. Regulacja ta, to wyrażenie zamieszczone w Załączniku Nr 2 określającym wzór oświadczenia o nieotrzymaniu pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie o treści: „UWAGA: Za przekładanie, w celu pozyskania środków pieniężnych, podrobionych, przerobionych, poświadczających nieprawdę albo nierzetelnych dokumentów, osoba składająca oświadczenie może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej zgodnie z art. 297 § 1 Kodeksu karnego oraz może podlegać karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

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.