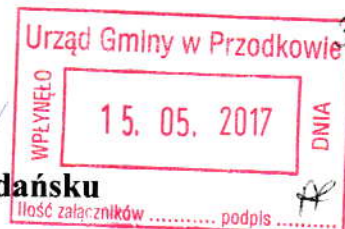


3039

Uchwała Nr 115/g258/D/17
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 4 maja 2017 r.



Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 403 ust. 4-5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Rady Gminy Przodkowo Nr XX/225/2017 w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej w ramach konkursu „Czyste Powietrze Pomorza (edycja 2017) w roku budżetowym 2017

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 30 marca 2017 r. Rada Gminy Przodkowo podjęła uchwałę Nr XX/225/2017 w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie prac związanych z modernizacją źródeł energii cieplnej w ramach konkursu „Czyste Powietrze Pomorza (edycja 2017) w roku budżetowym 2017. Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 14 kwietnia 2017 r., zaś w dniu 4 maja 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Przodkowo podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 2, 4 pkt 1 lit. a i b oraz ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Rada Gminy Przodkowo postanowiła w § 1 ust. 2 badanej uchwały o przyjęciu regulaminu konkursu „Czyste powietrze Pomorza - edycja 2017” w brzmieniu stanowiącym załącznik do badanej uchwały.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym, ustawą Prawo ochrony środowiska oraz załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W treści Regulaminu w § 7 - Zasady dofinansowania zadań Rada Gminy ustaliła:
w ust. 1: „Kwota dotacji ze środków Funduszu dla danego źródła ciepła, wynosi nie więcej niż 35% kosztów kwalifikowanych jego modernizacji i uzależniona jest od rodzaju paliwa zastosowanego w miejsce węgla lub koksu. W zależności od przyjętego rozwiązania dotacja ze środków Funduszu wynosi nie więcej niż:

- a) kotły opalane gazem, olejem opalowym lub biomasą: 5.000 zł na jedno źródło ciepła zasilające pojedynczego odbiorcę,
- b) 12.500 zł w przypadku kotłowni zasilającej budynek wielorodzinny,
- c) 10.000 zł na pompę ciepła - za jedno źródło ciepła”.

w ust. 3: „Kwota dotacji ze środków budżetu Gminy wynosić będzie 5% kosztów kwalifikowanych jego modernizacji wynikających z przedstawionych rachunków i faktur dokumentujących wysokość kosztów kwalifikowanych,”

w ust. 4: „Ostateczna kwota dofinansowania jest zależna od poziomu dofinansowania uzyskanego przez Gminę w ramach konkursu ogłoszonego przez Fundusz.”

w ust. 5: „W przypadku odmowy udzielenia dotacji przez Fundusz dotacje będą udzielane ze środków budżetu Gminy w wysokości 5% kosztów kwalifikowanych dla danego źródła ciepła, w wysokości środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie Gminy.”

Zdaniem Kolegium tut. Izby określenie w uchwale części dotacji przyznawanej z Funduszu do wysokości 35% kosztów kwalifikowanych modernizacji źródła ciepła i uzależnienie od rodzaju paliwa zastosowanego w miejsce węgla lub koksu oraz przyjęcie, że ze środków Funduszu będzie to „nie więcej niż:

- a) *kotły opalane gazem, olejem opalowym lub biomasą: 5.000 zł na jedno źródło ciepła zasilające pojedynczego odbiorcę,*
- b) *12.500 zł w przypadku kotłowni zasilającej budynek wielorodzinny,*
- c) *10.000 zł na pompę ciepła - za jedno źródło ciepła”,*

a także dofinansowanie ze środków gminy w wysokości 5% nie określa wysokości łącznego dofinansowania ze środków budżetu gminy i Funduszu.

Zdaniem Kolegium określenie w uchwale metody wyliczenia dofinansowania ze środków Funduszu oraz wskazanie 5% poziomu dofinansowania ze środków budżetu gminy nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w załączniku do badanej uchwały jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę procentową i kwotową wielkości dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, a w dalszych postanowieniach załącznika do badanej uchwały odwołuje do regulaminu konkursu (bez ustalenia jednoznacznego poziomu 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 może oczekiwać łącznie na przedmiotowe zadania. Brak jednoznacznego ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że powyższe zastrzeżenie nie dotyczy jednak ww. zapisu § 7 ust. 5, gdzie w sposób jednoznaczny przyjęto, że w przypadku braku możliwości finansowania środkami z dotacji uzyskanej z Funduszu, jedynym źródłem finansowania będą środki zabezpieczone w budżecie gminy.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu j.s.t., zgodnie z 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.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12 (opubl. w CBOSA), stwierdzając, że: „Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50 % udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż ...”, które to zapisy - jak wskazuje praktyka - są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...).”.

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny

wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.



PREZES
Luiza Budner-Iwanicka