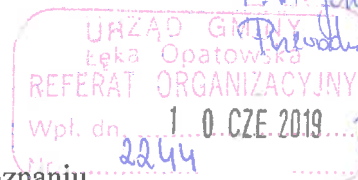


Uchwała Nr 12/754/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 5 czerwca 2019 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, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr VIII/57/2019 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łęka Opatowska na dofinansowanie wymiany pozaklasowych źródeł ogrzewania na źródła ekologiczne, w części obejmującej:

- w załączniku Nr 1 w § 9 ust. 2 pkt 1 wyrażenie w brzmieniu: „które zostały wykonane przez laboratorium badawcze posiadające akredytację Polskiego Centrum Akredytacji”,
 - załącznik nr 3 do załącznika nr 1 określający wzór umowy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany pozaklasowego źródła ogrzewania na źródło ekologiczne,
- z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 17 maja 2019 r., Rada Gminy Łęka Opatowska powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2, ust. 4-6, art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany pozaklasowych źródeł ogrzewania na źródła ekologiczne na terenie Gminy Łęka Opatowska stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały Rady.

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 Jednostki o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr VIII/57/2019 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 17 kwietnia 2019 r. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 5 czerwca 2019 r.

Rozpatrując sprawę uchwały w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią 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 2018 r. poz. 799, 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 przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 (zadania powiatów i gmin) odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6. Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 ustawy, 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 2019 r. poz. 869) z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczanych 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.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 403 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

W § 9 ust. 2 pkt 1 zał. nr 1 określone zostało, iż „Rozliczenie inwestycji dokonuje się na formularzu rozliczeniowym, który stanowi załącznik nr 2 do niniejszego regulaminu wraz załącznikami:

- 1) certyfikatem lub sprawozdaniem z przeprowadzonych badań, które zostały wykonane przez laboratorium badawcze posiadające akredytację Polskiego Centrum Akredytacji (...).”

Umieszczenie zapisu odnoszącego się do wymogu dostarczenia w formie załącznika certyfikatu lub sprawozdania z przeprowadzonych badań wykonanych przez laboratorium, które posiada akredytację Polskiego Centrum Akredytacji wykracza poza zakres kompetencji Rady wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powyższe narusza także art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646, z późn. zm.), zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Zapis dotyczący tego wymogu narusza także przepisy art. 11 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93.

Ogranicza to bowiem wybór przez beneficjenta dotacji kotłów tylko do tych, które zostały przebadane przez jednostki badawcze posiadające akredytację Polskiego Centrum Akredytacji.

Takie wskazanie wpływa na podmiotowe uprzywilejowanie Polskiego Centrum Akredytacji (państwowej osoby prawnej o statusie krajowej jednostki akredytującej) jako jedynej jednostki akredytującej laboratoria badawcze wydające certyfikaty energetyczno-emisyjne, warunkujące możliwość otrzymania dofinansowania przez wnioskującego o udzielenie dotacji, uniemożliwiając tym samym zakup w ramach dofinansowania kotłów, które zostały zbadane zgodnie z europejską normą w innych krajach Unii Europejskiej.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r. sygn. akt II SA/G1 1189/16 oraz z dnia 10 lipca 2017 r. sygn. akt I SA/G1 1101/16) negującym zgodność z prawem uprzywilejowania podmiotowego laboratoriów akredytowanych przez Polskie Centrum Akredytacji w uchwałach podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło o nieważności wadliwego postanowienia zawartego w § 9 ust. 2 pkt 1 zał. nr 1 do uchwały Rady.

Do Regulaminu udzielania dotacji dołączony został załącznik nr 3 określający wzór umowy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany pozaklasowego źródła ogrzewania na źródło ekologiczne.

Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie dają uprawnienia organowi stanowiącemu do kreowania wzoru umowy w akcie prawa miejscowego; kompetencja w tym zakresie należy do organu wykonawczego. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

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 (ust. 6). Wymogi jakim winna odpowiadać umowa określa art. 250 ustawy o finansach publicznych. Natomiast materia w zakresie sporządzenia wzoru umowy należy do właściwości organu wykonawczego.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Izby postanowiło o nieważności załącznika Nr 3 do Regulaminu.

Nadto analiza przedmiotowej uchwały Rady wykazała szereg rozbieżności, uchybień i omyłek obejmujących następujące regulacje:

- postanowienia § 9 ust. 2 Regulaminu określające wykaz załączników do rozliczenia dotacji są niespójne z treścią załącznika nr 2 do Regulaminu w zakresie nazewnictwa i ilości załączników;

- w § 4 ust. 8 Regulaminu zamieszczono postanowienie o treści: „Łączna wartość pomocy udzielanej przedsiębiorcy na podstawie niniejszego regulaminu nie może przekroczyć dopuszczalnej pomocy, o której mowa w rozporządzeniach wymienionych w § 1 ust. 4”. Wyżej podana jednostka redakcyjna nie występuje, natomiast analiza treści Regulaminu wskazuje, że winien być to § 1 ust. 3;
- w § 8 ust. 1 Regulaminu zamieszczono treść w brzmieniu: „Po rozpatrzeniu wniosku Gmina Łęka Opatowska zawiadomi podmiot o którym mowa § 1 ust. 3”, winno być w § 1 ust. 2;
- w § 8 ust. 2 Regulaminu zamieszczono treść w brzmieniu: „Niestawienie się podmiotu, o którym mowa § 1 ust. 3 w miejscach i terminach (...)”, winno być w § 1 ust. 2;
- w zał. Nr 1 do Regulaminu w części C4 INFORMACJA O POWIERZCHNI BUDYNKU /LOKLAU OBJĘTEGO WNISKIEM PRZEZNACZONEJ NA PROWADZENIE DZIAŁALNOSCI GOSPODARCZEJ UWAGA: „wypełniają podmioty, które w polu 27 zaznaczyły odpowiedź „tak””, podczas gdy w polu 27 należy wpisać Nr księgi wieczystej. Natomiast informacja dotycząca prowadzenia działalności gospodarczej występuje „w polu 29”;
- w zał. Nr 1 do Regulaminu w części G. ZAŁĄCZNIKI, pole 35 Informacja dotycząca załączników, które załączone zostały do wniosku o udzielenie dotacji w poz. ☐ zgoda właścicieli wchodzących w skład wspólnoty mieszkaniowej na zmianę ogrzewania, wyrażoną w formie uchwały oraz upoważnienie właścicieli dla zarządu wspólnoty mieszkaniowej do złożenia wniosku zamieszczony został pkt 7 objaśnień. Ww. punkt objaśnień dotyczy obowiązku załączenia dokumentów przez przedsiębiorców ubiegających się o dotację stanowiącą pomoc de minimis.

Podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała Rady stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

Kolegium Izby wskazuje, iż przy opracowywaniu i uchwalaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) i nimi organy gminy winny się kierować.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

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.