

Uchwała Nr 22.209.2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 25 października 2016 roku

w sprawie: orzeczenia o nieważności Uchwały Nr 405/XXII/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 27 września 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 357/XX/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na zmianę ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności Uchwały Nr 405/XXII/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 27 września 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 357/XX/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na zmianę ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.) oraz w związku z art. 126 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Płock prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 4 października 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła Uchwała Nr 405/XXII/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 27 września 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 357/XX/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na zmianę ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

Rada Miasta Płocka Uchwałą Nr 357/XX/2016 z dnia 28 czerwca 2016 roku określiła zasady i tryb udzielania dotacji celowych na zmianę ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła.

W § 1 uchwalono, iż „Celem poprawy stanu jakości powietrza na terenie Gminy Miasto Płock przyjmuje się „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła” stanowiący załącznik do uchwały”.

W § 2 ustalono, iż „Środki finansowe przeznaczone na udzielenie dotacji, o której mowa w § 1, pochodzić będą z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, wymierzonych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska”.

W § 3 ww. uchwały Rada określiła, że wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Płocka, natomiast z § 4 wynika, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i obowiązuje do dnia 31 grudnia 2020 r.

W dniu 27 września 2016 roku Rada podjęła decyzję o zmianie ww. uchwały, czego konsekwencją było podjęcie uchwały Nr 405/XX/2016.

W podstawie prawnej uchwały zmieniającej Rada Miejska powołała art. 400a ust. 1 pkt 21 i pkt 22, art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446).

W § 1 postanowiono, iż w uchwale Nr 357/XX/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na zmianę ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła § 1 otrzymuje brzmienie: „§ 1. Celem poprawy stanu jakości powietrza na terenie Gminy Miasto Płock przyjmuje się „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na paliwo stałe na ekologiczne źródła ciepła ze środków własnych budżetu Miasta Płocka nie pochodzących ze źródeł zewnętrznych”.

W § 2 uchwalono natomiast, że „Załącznik do uchwały Nr 357/XX/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 28 czerwca 2016 roku otrzymuje brzmienie jak w załączniku do uchwały niniejszej oraz tytuł „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na paliwo stałe na ekologiczne źródła ciepła ze środków własnych budżetu Miasta Płocka nie pochodzących ze źródeł zewnętrznych”.

W § 3 i 4 Rada określiła, że wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Płocka oraz, że wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W załączniku do badanej uchwały stanowiącym ww. Regulamin Rada w § 1 uchwaliła m in., iż Regulamin określa zasady dofinansowania wymiany systemów ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła na terenie Miasta Płocka i wskazała, iż celem dofinansowania

jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń, w szczególności pyłowych na terenie Gminy Miasto Płock poprzez likwidację indywidualnych kotłowni lub palenisk na paliwo stałe oraz kotłowni zasilających kilka budynków zwanych dalej „paleniskiem” wraz z zastąpieniem ich nowym źródłem ogrzewania. Ponadto określiła krąg podmiotów mogących ubiegać się o dotację.

Organ stanowiący w § 2 uchwalił, iż dotacja celowa udzielana jest na wymianę systemów ogrzewania w budynkach, lokalach mieszkalnych lub użytkowych położonych na terenie Gminy Miasto Płock, polegającą na likwidacji palenisk i trwałym ich zastąpieniu przez nowe źródło ogrzewania wskazując ich rodzaj.

Natomiast z zapisu § 3 Regulaminu wynika m.in., iż dotacja może być udzielona po wykonaniu prac objętych wnioskiem wyłącznie na dofinansowanie kosztów brutto koniecznych do realizacji zadania. Rada określiła także rodzaj tych kosztów oraz wysokość dotacji uzależnioną od wysokości poniesionych kosztów kwalifikowanych.

W § 4 ust 1 Załącznika do uchwały ustalono, iż podstawą do udzielenia dotacji jest złożenie przez podmiot uprawniony wniosku o udzielenie dotacji (stanowiącego załącznik do niniejszego Regulaminu) wraz z dokumentami określonymi w pkt od 1 do 12 w tym m.in.: umową końcową na dostawę nośnika energii, drukiem gwarancji i certyfikatem nowego źródła ogrzewania, protokołem końcowym odbioru prac podpisanym przez wykonawcę, osobę sprawującą nadzór (jeśli była ustanowiona) oraz wnioskodawcę, zawierającym oświadczenie wykonawcy prac, że roboty montażowe zostały przeprowadzone prawidłowo i gwarantują prawidłową pracę urządzeń, dokumentacją fotograficzną wykonaną na etapie: stan przed rozpoczęciem inwestycji, w trakcie oraz po jej zakończeniu, protokołem potwierdzającym napełnienie instalacji gazem oraz jej przejęcie w przypadku podłączenia do sieci gazowej, protokołem rozpoczęcia dostawy energii cieplnej w przypadku podłączenia do sieci ciepłowniczej. Dodatkowo w ust. 3 ww. § uchwalono, że dotacja może być udzielona na zwrot kosztów kwalifikowanych poniesionych w danym roku budżetowym (kalendarzowym).

W § 5 Rada określiła warunki i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji stanowiącej pomoc de minimis, pomoc de minimis w rybołówstwie lub pomoc de minimis w rolnictwie w tym, że wnioskodawca prowadzący działalność gospodarczą, dla którego udzielone dofinansowanie stanowić będzie pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie winien dołączyć m.in.: wszystkie zaświadczenia lub oświadczenia o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie, pomocy de minimis w rybołówstwie jakie otrzymał w roku podatkowym, w którym podmiot ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych.

Treść § 6 badanej uchwały wskazuje, iż dotacja zostanie przekazana po podpisaniu z wnioskodawcą umowy o udzielenie dotacji celowej.

W § 7 Regulaminu Organ stanowiący uchwalił, iż realizacja zadania, na które została udzielona dotacja, zostanie skontrolowana w terminie 5 lat, licząc od daty zakończenia zadania. Natomiast w przypadku zaprzestania w terminie 5 lat od uzyskania dotacji

używania bądź zmiany zainstalowanego systemu ogrzewania udzielona dotacja podlega zwrotowi.

Dodatkowo do Regulaminu przedmiotowej uchwały dołączono Załącznik obejmujący: wnioski o udzielenie dotacji celowej, informacje dotyczące wnioskowanego zadania oraz oświadczenia, które zawierają m.in. w pkt 3 zapis dot. odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń – art. 233 § 1 i § 6 Kodeksu karnego.

Ponadto Kolegium Izby ustaliło, że projekt badanej uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu ds. rolnictwa w trybie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W toku czynności nadzorczych Kolegium Izby ustaliło, co następuje.

Art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (zwanej dalej „ustawą p.o.ś.”) stanowi, iż do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5 (wspomagania realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej...), 8, 9, 15, 16, 21 (przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza), 22 (wspomagania wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzenia bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii), 23-25, 29, 31, 32 i 38-42.

Natomiast art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie środowiska stanowi, że finansowanie ochrony środowiska w zakresie np.:

- wspomagania realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej (...), (pkt 5 art. 400a ust. 1 ustawy p.o.ś.);
- przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza (pkt 21 art. 400a ust. 1 ustawy p.o.ś.)

może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji wymienionych podmiotów niezliczonych do sektora finansów publicznych.

1. Zapisy § 4 ust. 1 Regulaminu oraz zapisy zawarte we wniosku o udzielenie dotacji celowej stwarzają możliwość „refundowania” z budżetu wydatków, poniesionych przez beneficjentów przed zawarciem umowy o dotację.

Rada postanowiła bowiem, iż podstawą do udzielenia dotacji jest **złożenie** przez podmiot uprawniony, **wniosku o udzielenie dotacji wraz z** m.in. umową końcową na dostawę nośnika energii, drukiem gwarancji i certyfikatem nowego źródła ogrzewania, protokołem końcowym odbioru prac podpisanym przez wykonawcę, osobę sprawującą nadzór (jeśli była ustanowiona) oraz wnioskodawcę, zawierającym oświadczenie wykonawcy prac, że roboty montażowe zostały przeprowadzone prawidłowo i gwarantują prawidłową pracę urządzeń, dokumentacją fotograficzną wykonaną na etapie: stan przed rozpoczęciem inwestycji, w trakcie oraz po jej zakończeniu, protokołem potwierdzającym napełnienie instalacji gazem oraz jej przejęcie w przypadku

podłączenia do sieci gazowej, protokołem rozpoczęcia dostawy energii cieplnej w przypadku podłączenia do sieci ciepłowniczej.

Również z załącznika do Regulaminu obejmującego wniosek o udzielenie dotacji celowej w części „informacje dotyczące wnioskowanego zadania” wynika, iż wymagany jest np. opis już **zrealizowanego zadania**, czy podanie stanu prawnego nieruchomości, na której **zrealizowano zadanie**.

W § 4 ust. 3 Rada uchwaliła, iż dotacja może być udzielona na zwrot kosztów kwalifikowanych poniesionych w danym roku budżetowym (kalendarzowym).

Biorąc po uwagę, iż rok budżetowy (kalendarzowy) zaczyna się od 1 stycznia zapis ten wskazuje na to, że dotacją będą objęte również wydatki poniesione przed wejściem w życie badanej uchwały.

Zdaniem Kolegium Rada Miasta Płocka w sposób istotny wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 i ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i art. 250 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Finansowanie bowiem zadań gminy dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej określonych ustawą o p.o.ś. może odbywać się, jedynie w formie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

Istotnymi cechami dotacji wynikającymi z definicji dotacji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych jest m.in. to, że dotacja podlega szczególnym zasadom rozliczania i przeznaczona powinna być na realizację zadań publicznych.

Z art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2 i 4 ustawy p.o.ś. wynika, że zadaniem własnym gminy jest finansowanie ochrony środowiska w zakresie przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza i może polegać na udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła.

Jednakże, w ocenie Kolegium Izby, powyższe nie oznacza wcale, że dofinansowanie wymiany systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła polega tym samym na refundacji w formie dotacji celowej poniesionych przez beneficjenta dotacji celowej kosztów wymiany systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła.

Dofinansowanie wymiany systemu ogrzewania na ekologiczne źródło ciepła polega bowiem na udzielaniu dotacji celowej na wymianę systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła skutkiem czego wymiana systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła nie może nastąpić przed podjęciem uchwały w sprawie dofinansowania wymiany systemów ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła i przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła.

W umowie o udzielenie dotacji celowej, zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, koniecznym jest bowiem określenie celu lub zakresu rzeczowego zadania finansowanego w formie dotacji celowej, czyli określenie tego, że dotacja celowa jest udzielana np. na wymianę systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła oraz

określenie wysokości udzielonej dotacji celowej, czyli wysokość dotacji celowej udzielonej na wymianę systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła.

A zatem z wykładni użytych w badanej uchwale sformułowań dotyczących udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła (§ 1) oraz sformułowań dotyczących udzielania dotacji na wymianę systemów ogrzewania polegającą na likwidacji palenisk i trwałym ich zastąpieniu przez nowe źródło ogrzewania w postaci:

- ogrzewania gazowego,
- ogrzewania elektrycznego,
- ogrzewania olejowego,
- podłączenia do miejskiej sieci ciepłej (§ 2)

wynika, że udzielona dotacja celowa stanowi refundację w formie dotacji celowej, poniesionych przez beneficjenta dotacji celowej kosztów wymiany systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła, co w istotny sposób wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Z istoty dotacji celowej wynika, w ocenie Kolegium Izby, że może być ona wykorzystana przez beneficjenta dotacji celowej, wyłącznie na wydatki związane z realizacją zadania i ponoszone po zawarciu umowy o udzielenie dotacji celowej, co potwierdza także art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Użyte zapisy w ww. paragrafach badanej uchwały oraz załączniku do Regulaminu świadczą jednoznacznie o tym, iż przyznana dotacja jest de facto refundacją poniesionych wydatków.

W ramach szczególnego rygoru prawnego odnoszącego się do dotacji celowych udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest, zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, zawarcie umowy o udzielenie dotacji celowej, w której zgodnie z pkt 1 i 2 ww. przepisu określona powinna być wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, a także termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.

A zatem zdaniem Kolegium Izby z powyższego wynika, iż nie ma możliwości finansowania z dotacji celowej, wydatków dokonanych przed podjęciem uchwały podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy p.o.ś. i zawarciem umowy o udzielenie dotacji celowej.

2. Ponadto Kolegium Izby stwierdza, iż uchwała ta nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów określonych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W badanej uchwale Rada Miasta Płocka nie określiła bowiem sposobu rozliczenia dotacji. Brak w treści uchwały postanowień we wszystkich sprawach przekazanych przez ustawę Prawo ochrony środowiska jednostce samorządu terytorialnego do uregulowania, jest istotnym naruszeniem prawa. W § 7 ust. 1 badanej uchwały Organ stanowiący uchwalił, iż „realizacja zadania, na które została udzielona dotacja, zostanie **skontrolowana** w

terminie 5 lat, licząc od daty zakończenia zadania”. Natomiast z ust. 2 wynika, iż „w przypadku zaprzestania w terminie 5 lat od uzyskania dotacji używania bądź zmiany zainstalowanego systemu ogrzewania **udzielona dotacja podlega zwrotowi**”.

Powyższe postanowienia nie stanowią jednak, w ocenie Kolegium Izby, określenia sposobu rozliczenia przedmiotowej dotacji celowej w związku z wymaganym minimalnym 5-letnim okresem używania systemu ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła, bądź zmiany zainstalowanego systemu ogrzewania, pod rygorem zwrotu dotacji celowej, a zatem wykraczającą poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tą normą prawa rada została upoważniona wyłącznie do uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia. Wobec powyższego zamieszczenie innych zapisów, na przykład dotyczących kontroli realizacji zadania, w podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwałach nie znajduje uzasadnienia i stanowi istotne naruszenie prawa.

Ww. przepisy nie upoważniają również do stanowienia w treści uchwały zapisów dotyczących zwrotu dotacji. Zasady i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania w aktach prawa miejscowego. Pogląd taki wynika też z wyroku WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2009r. (sygn. akt I SA/Kr 1106/08).

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) 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.

3. W załączniku do Regulaminu w części „Oświadczenia” w pkt 3 wprowadzono zapis „Świadomy odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń – art. 233 § 1 i § 6 Kodeksu Karnego, oświadczam, że wszystkie dane podane przeze mnie w niniejszym wniosku są prawdziwe oraz zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy i moim aktualnym statusem prawnym”.

W ocenie Kolegium Izby umieszczenie zapisu dotyczącego znajomości art. 233 § 1 i 6 Kodeksu karnego w sposób istotny wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za

składanie fałszywych oświadczeń. Tymczasem przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewidują takiej możliwości.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, iż powołany w podstawie prawnej badanej uchwały przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 o samorządzie gminnym – nie znajduje zastosowania w przedmiotowym zakresie, ponieważ stanowi o możliwości wydawania przez organy gminy aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że badana uchwała w sposób istotny narusza prawo i orzekło jej nieważność w całości.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski