

Uchwała Nr 15/756/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 25 maja 2022 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr XLIX/394/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu „Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno”, w części obejmującej:

- § 4 ust. 3 pkt 2 załącznika do uchwały;
- § 7 ust. 7 załącznika do uchwały;
- w załączniku Nr 3 do załącznika do uchwały pn. "Formularz rozliczenia dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno"" w pkt 4 "Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu rozliczenia" część pn. "Inne dokumenty - jakie:",

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

II. Stwierdza, że uchwała Nr XLIX/394/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu „Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno”, w zakresie w jakim Rada Gminy Gniezno zaniechała określenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji dla wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, została podjęta z naruszeniem art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.).

III. Uznaje, że naruszenie o którym mowa w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 5 maja 2022 r., Rada Gminy Gniezno powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i 403 ust. 4, 5, 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, przyjęła Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno".

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 ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 25 maja 2022 r. Jednocześnie, w związku z informacją zamieszczoną w uzasadnieniu do uchwały, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wnieśli uwagi do projektu przedmiotowej uchwały, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, tut. Izba wezwała do przedłożenia kopii pism otrzymanych od ww. organów.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska 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.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie przez gminy 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 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

Zgodnie natomiast z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa powyżej, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) z budżetu gminy 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.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmującej w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli przedmiot dotacji oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Z kolei z art. 403 ust. 6 wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Gminy Gniezno w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/394/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu „Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno”. Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" (zwany dalej: "Regulaminem") stanowi załącznik do badanej uchwały.

W § 4 Regulaminu Rada Gminy przewidziała udzielanie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie. W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że: *"Projekt uchwały został zgłoszony do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trybie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 743). W odpowiedzi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes UOKiK wnieśli uwagi, które zostały wprowadzone w treści niniejszej uchwały."*

W myśl art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743) projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: "Prezes UOKiK"), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast stosownie do art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Programem pomocowym może być m.in. uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie której podmioty prowadzące działalność gospodarczą będą mogły ubiegać się o udzielenie pomocy publicznej (np. w formie udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego). W myśl przywołanych powyżej przepisów warunkiem podjęcia uchwały, której przedmiotem byłoby udzielenie pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jest zgłoszenie projektu tej uchwały Prezesowi UOKiK lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Prezes UOKiK lub minister właściwy do spraw rolnictwa w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, które organy jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględnić podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Z przesłanego przez Gminę w dniu 19 maja 2022 r. pisma Prezesa UOKiK z dnia 13 kwietnia 2022 r. (znak: DMP-5.530.118.2022) wynika, że Prezesowi UOKiK nie przesłano projektu treści normatywnej uchwały Rady Gminy Gniezno w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu „Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno”, a jedynie projekt załącznika do uchwały (Regulaminu). W zakresie tym Prezes UOKiK sformułował następujące zastrzeżenia: *"Pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o pomocy publicznej, zgłoszeniu Prezesowi UOKiK podlega projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis. Prezes UOKiK może przedstawić*

zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy w terminie 14 dni. Stosownie do art. 2 pkt 7 ustawy o pomocy publicznej, program pomocowy jest aktem normatywnym. W Polsce program pomocowy musi być określony w akcie prawa powszechnie obowiązującego, a więc w ustawie lub rozporządzeniu, a na poziomie lokalnym - w uchwale rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa lub w załącznikach do niej, przy czym przesłaniu Prezesowi UOKiK podlega projekt ww. aktu prawnego wraz z załącznikami. Pragnę zauważyć, iż przekazanie jedynie załącznika do uchwały nie wypełnia dyspozycji z art. 7 ust. 3 ustawy o pomocy."

Kolegium Izby podziela stanowisko Prezesa UOKiK, że przesłanie do zaopiniowania wyłącznie załącznika do uchwały, bez jej części normatywnej, nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zatem przy podejmowaniu badanej uchwały doszło do naruszenia ww. przepisu. Mając jednak na względzie, że zasady udzielania pomocy de minimis (poza terminem obowiązywania uchwały/udzielania pomocy de minimis, który ustalono w § 3 części normatywnej uchwały) określone zostały w Regulaminie, Kolegium Izby uznało, iż naruszenie to ma charakter nieistotny.

Ponadto wnosząc zastrzeżenia do przedłożonego projektu Regulaminu Prezes UOKiK, w odniesieniu do § 4 ust. 3 pkt 2, zauważył, iż analogicznie jak pkt 1 ww. przepisu, powinien on odnosić się do kumulacji pomocy de minimis z inną pomocą de minimis i zaproponował, by odpowiednio doprecyzować ten przepis projektu Regulaminu. Z treści § 4 ust. 3 pkt 2 Regulaminu wynika, że propozycja ta nie została uwzględniona przy podejmowaniu badanej uchwały, bowiem postanowiono w nim, że: *"Składane wnioski rozpatrywane będą z uwzględnieniem zachowania wszystkich warunków, uprawniających do otrzymania pomocy, w tym w szczególności: (...) przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie drogowego transportu towarów, przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w Regulaminie, może otrzymać pomoc, jeżeli wartość tej pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty stanowiącej 100 tys. euro"*.

Kolegium Izby wskazuje, że nie tylko podjęcie uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis bez uprzedniego przesłania jej projektu do Prezesa UOKiK, ale również podjęcie uchwały bez uwzględnienia zgłoszonych przez ten organ zastrzeżeń, stanowi o naruszeniu art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto zapis § 4 ust. 3 pkt 2 Regulaminu w sposób istotny narusza art. 3 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1, z późn. zm.). Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ww. rozporządzenia pomoc de minimis przyznawaną zgodnie z tym rozporządzeniem można łączyć z pomocą de minimis przyznaną zgodnie z innymi rozporządzeniami o pomocy de minimis do odpowiedniego pułapu określonego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia. Z kolei art. 3 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów nie może przekroczyć 100.000 EUR w okresie trzech lat podatkowych. Zatem jednym z warunków uprawniających do otrzymania pomocy de minimis, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, jest nieprzekroczenie maksymalnych

pułapów łącznej pomocy de minimis (a nie jakiegokolwiek pomocy) określonych w ww. rozporządzeniu.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 4 ust. 3 pkt 2 Regulaminu.

Z kolei Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z dnia 26 kwietnia 2022 r. (znak: DBD.pp.0220.141.2022) zaproponował, by w § 4 ust. 2 projektu Regulaminu po wyrazie "Przedsiębiorca" dodać wyrazy ", w rozumieniu unijnego prawa". Propozycja ta została uwzględniona przy podejmowaniu uchwały. Zatem zostały spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Dokonując oceny kolejnych postanowień Regulaminu Kolegium Izby stwierdziło, iż w § 7 ust. 7 Rada Gminy postanowiła, że: *"W przypadku niewyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy Gniezno, dopuszcza się możliwość rozpatrywania wniosków złożonych poza terminem określonym w ogłoszeniu o którym mowa w § 7 ust. 4."*, podczas gdy termin składania wniosków o udzielenie dotacji określony został w § 7 ust. 2, a ponadto § 7 ust. 4, jak i żaden inny zapis Regulaminu, nie przewiduje informowania o terminie składania wniosków w formie ogłoszenia.

Z kolei w załączniku Nr 3 do Regulaminu pn. "Formularz rozliczenia dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno"", w pkt 4 "Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu rozliczenia", zawarto część pn. "Inne dokumenty - jakie:" i pozostawiono wykropkowane miejsce na wpisanie treści.

Powyższy zapis może budzić wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, czego mają dotyczyć "inne dokumenty".

W orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Z kolei adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, natomiast organ stosujący ten przepis winien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 7 ust. 7 Regulaminu oraz części pn. "Inne dokumenty - jakie:", zamieszczonej w pkt 4 załącznika Nr 3 do Regulaminu.

Kolegium Izby wskazuje również, że w załącznikach Nr 1 i 2 do Regulaminu określono wzory wniosku o udzielenie dotacji, z tego wzór określony w załączniku Nr 1 do Regulaminu adresowany jest do osób fizycznych, a wzór określony w załączniku Nr 2 do Regulaminu adresowany do przedsiębiorców. W § 3 potwierdzono, iż o udzielenie dotacji mogą się ubiegać wszystkie podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne i jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, lecz w Regulaminie nie określono na jakim formularzu podmioty te mają składać wnioski o udzielenie dotacji. Należy również zauważyć, że w myśl § 8 ust. 2 pkt 3 Regulaminu złożenie wniosku na niewłaściwym formularzu jest jedną z przesłanek odrzucania wniosku.

Zaniechanie określenia wzoru wniosku dla wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby naruszenie to ma charakter nieistotny.

W powyższym zakresie uchwała powinna być jednak uzupełniona na najbliższej sesji Rady Gminy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 8 ust. 2 pkt 6 Regulaminu zawarto odniesienie do § 9 ust. 2 Regulaminu, podczas gdy § 9 składa się z wprowadzenia oraz wyliczenia w postaci dwóch punktów.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie pkt I 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.