

UCHWAŁA NR 12/64/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 23 marca 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Beata Kaczmarek	7/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska
2/ Ewa Śpionek	8/ Józefa Lucyna Michejda
3/ Anna Kaźmierczak	9/ Barbara Polowczyk
4/ Bogdan Łągwa	10/ Roman Drozdowski
5/ Paweł Jaśkiewicz	11/ Krzysztof Kozik
6/ Łukasz Szczepanik	12/ Tomasz Jan Karwicki

po rozpoznaniu w dniu 23 marca 2017 roku uchwały Nr XLII/1084/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 lutego 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku, poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.),

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XLII/1084/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 lutego 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania, z powodu naruszenia prawa tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2016 roku, poz. 1933 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity Dz. U z 2016 poz.1808 ze zm.).

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 23 marca 2017 roku rozpatrzyło uchwałę Nr XLII/1084/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 lutego 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania (zwaną dalej „Uchwałą”). W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli Przedstawiciele jednostki.

Na podstawie przedłożonej Uchwały oraz wyjaśnień złożonych przez Przedstawicieli jednostki, Kolegium zważyło, co następuje:

Przedmiotowa Uchwała podjęta została między innymi na podstawie art. 400 a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2,4 pkt 1 i ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (zwaną dalej *ustawą*). Z treści §1 Uchwały oraz §1 załącznika do Uchwały (zwanego *dalej Regulaminem*)

wynika, że dotacje celowe ze środków budżetu miasta Łodzi, udzielane będą na przedsięwzięcia służące ochronie powietrza obejmujące trwałą zmianę systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zmianę na: podłączenia do sieci ciepłowniczej wraz z możliwością podłączenia ciepłej wody użytkowej albo podłączenie do sieci gazowej i instalację indywidualnego źródła ogrzewania, albo instalację indywidualnego źródła ogrzewania gazowego zasilanego z własnego zbiornika. Zasady udzielenia dotacji, kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i jej rozliczenia zawarto w Regulaminie.

Zgodnie z postanowieniem art. 403 ust. 4 ustawy, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie między innymi zadań służących ochronie powietrza, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu 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.

Przepis art. 403 ust. 5 stanowi delegację ustawową dla organu stanowiącego do podjęcia uchwały określającej 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania. Powołany przepis zawiera upoważnienie dla Rady do podjęcia uchwały dotyczącej udzielania dotacji z budżetu miasta Łodzi na zadania wynikające z ustawy.

W § 1 badanej Uchwały oraz w Regulaminie, Rada postanowiła, że dotacja może być udzielona osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym lub osobom prawnym. W odniesieniu do osób prawnych z treści Uchwały nie wynika, czy są to podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, czy też podmioty sektora finansów publicznych. Przedstawiciele jednostki na posiedzeniu Kolegium, oświadczyli do protokołu, że Uchwała ta kierowana jest do podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych z wyłączeniem przedsiębiorców tj. do podmiotów o których mowa art. 403 ust. 4 pkt 1 lit a,b,c, ustawy. Tym samym, zakresem podmiotowym uchwały nie zostały objęte podmioty wskazane w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. d ustawy tj. przedsiębiorcy, jak również podmioty wskazane w pkt 2 tego artykułu tj. jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Zdaniem Kolegium Izby, ustawa określiła krąg podmiotów, którym można udzielić dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska. Zawarte art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy wyrażenie „w szczególności” odnosi się wyłącznie do podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych i należy je czytać jako minimum podmiotowe. W ocenie Kolegium, Rada na podstawie delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy nie ma uprawnień do zawężenia kręgu podmiotów, które mogą otrzymać dotację z budżetu Miasta na zadanie inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska określone Uchwałą. Krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wynika z przepisu ustawowego. W ocenie Kolegium, ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z dotacji w badanej Uchwale, stanowi naruszenie prawa tj. art. 403. ust. 4 i ust. 5 ustawy.

W § 2 ust. 4 Regulaminu zapisano „*jeżeli dotacja stanowi pomoc publiczną, w tym pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa unii europejskiej i przepisach prawa krajowego*”. Przedstawiciele jednostki wyjaśnili, że postanowienie to jest odpowiednikiem art. 403 ust. 6 ustawy, a ponieważ zakresem podmiotowym Uchwały nie są objęci przedsiębiorcy, to nie zachodziła potrzeba zgłoszenia projektu uchwały w trybie przewidzianym w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Z art. 7 ust. 3 wynika, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielenia pomocy. W ocenie Kolegium Izby, wyjaśnienia złożone przez Przedstawicieli jednostki nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach oraz treści Uchwały. Z rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (zwanego dalej „*rozporządzeniem UE*”), wynika, że do celów reguł konkurencji określonych w Traktacie, przedsiębiorstwem jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania. Tym samym zakresem podmiotowym rozporządzenia UE objęte zostały między innymi osoby fizyczne jak i osoby prawne wykonujące działalność gospodarczą. Wobec powyższego pominięcie w regulacjach Uchwały przedsiębiorców, jako podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania, nie wyklucza obowiązku Miasta zgłoszenia prezesowi Urzędu, projektu uchwały zawierającej program pomocowy przewidujący udzielenie pomocy *de minimis*. W ocenie Kolegium, wskazanie w Uchwale osób fizycznych oraz osób prawnych jako podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, nie wyklucza sytuacji prowadzenia przez te podmioty działalności gospodarczej. Zatem stosując przepisy rozporządzenia UE, podmioty te uznawane będą za przedsiębiorców. Z uwagi na powyższe, przygotowany przez Miasto, projekt uchwały spełniał przesłanki programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy *de minimis* i tym samym podlegał ustawowemu obowiązkowi zgłoszenia prezesowi Urzędu. Nie wykonanie tego obowiązku stanowi naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Nadto Kolegium wskazuje na konsekwencje stanowiące wynik niespójności i nieprecyzyjności postanowień zawartych w Regulaminie. W treści § 4 Regulaminu dokonano zróżnicowania wysokości dotacji przy zastosowaniu kryterium podmiotowego jak i przedmiotowego. W postanowieniu tym wskazano, że dotacja (*w określonej wysokości*) będzie udzielana na wykonanie: podłączenia do sieci gazowej w budynkach jednorodzinnych, na zakup kotła lub pieca gazowego oraz na budowę węzła cieplnego oraz podłączenie do sieci cieplnej w budynkach jednorodzinnych – wyłącznie dla osób fizycznych lub podłączenia do sieci gazowej lub podłączenia do sieci cieplnej, z możliwością podłączenia ciepłej wody użytkowanej w budynkach wielorodzinnych – dla osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych lub osób prawnych. W wyniku zastosowania wskazanych wyżej zapisów Regulaminu, osoba prawna nie będzie posiadała podstaw do uzyskania dofinansowania na wykonanie podłączenia do sieci gazowej w budynku jednorodzinny. W §2 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że dofinansowanie na dany budynek przysługuje tylko raz i takie ograniczenie, jak wynika z wyjaśnień Przedstawicieli jednostki, przyjęto w sposób zamierzony. Jednakże poprzez zapisy Regulaminu osiągnięto inny skutek. W sytuacji, gdy o dotację ubiegała się będzie w danym roku osoba fizyczna, której przysługuje odrębna własność lokalu i osoba ta otrzyma dofinansowanie na zakup pieca gazowego, to przyjmując ograniczenie dofinansowania w odniesieniu do budynku mieszkalnego, inne osoby w takim budynku

w terminie późniejszym nie będą mogły otrzymać dofinansowania. Zatem, w istocie ograniczenie w otrzymaniu dotacji odnosić się będzie do zakresu podmiotowego, a nie przedmiotowego. Przywołane wyżej postanowienia Regulaminu poprzez nieprecyzyjne zastosowanie kilku kryteriów, prowadzą do dalszych ograniczeń w odniesieniu do podmiotów - o których mowa w art. 403.ust. 4 ustawy – w zakresie możliwości otrzymania dotacji na dofinansowania zadań inwestycyjnych dotyczących ochrony środowiska wskazanych przez Radę w treści §1 Uchwały oraz §1 Regulaminu.

Przedmiotowa Uchwała jest aktem prawa miejscowego. Ma charakter generalny, gdyż nie wskazuje adresata normy z nazwy, lecz poprzez wskazanie jego cech. Skutkiem nieprawidłowej realizacji przez Radę normy kompetencyjnej jest stwierdzenie istotnego naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, należy mieć także na uwadze, że działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w całości
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	12/64/2017
Data dokumentu	2017-03-23
Data złożenia podpisu	2017-04-20 13:02:39
Osoba podpisująca	Beata Kaczmarek; RIO w Łodzi
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Asseco Data Systems S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 14
Identyfikator dokumentu	0968C8FE-10EC-4170-83FB-C0FD47C9CCF6