

UCHWAŁA NR 35/122/2018
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 29 listopada 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Józefa Lucyna Michejda |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Bogusław Wenus |
| 3/ Anna Kaźmierczak | 9/ Grażyna Kos |
| 4/ Bogdan Łągwa | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Radosław Hrychorczuk | 11/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska | 12/ Tomasz Jan Karwicki |

Po rozpatrzeniu w dniu 29 listopada 2018 roku uchwały nr XXXVIII/396/2018 Rady Gminy Drużbice z dnia 15 października 2018 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji – edycja II Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi realizowanego na terenie Gminy Drużbice, w latach 2018-2019, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 30 października 2018 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późniejszymi zmianami) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561),

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późniejszymi zmianami) oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 roku, poz. 2077 z późniejszymi zmianami) stwierdza nieważność uchwały nr XXXVIII/396/2018 Rady Gminy Drużbice z dnia 15 października 2018 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji – edycja II Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi realizowanego na terenie Gminy Drużbice, w latach 2018-2019.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XXXVIII/396/2018 Rady Gminy Drużbice z dnia 15 października 2018 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji – edycja II Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi realizowanego na terenie Gminy Drużbice, w latach 2018-2019 (*zwana dalej – uchwałą*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 29 listopada 2018 roku rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę, powiadamiając o terminie posiedzenia przedstawicieli jednostki.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło, że została ona wydana z naruszeniem prawa.

Uchwała nr XXXVIII/396/2018 Rady Gminy Drużbice z dnia 15 października 2018 roku została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późniejszymi zmianami) oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późniejszymi zmianami).

W myśl normy zawartej w 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.

W § 1 wyżej opisanej uchwały Rada Gminy Drużbice postanowiła, że określa zasady udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji – edycja II Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi realizowanego na terenie Gminy Drużbice, sposób rozliczania dotacji oraz sposób jej kontroli, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.

W § 5 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Drużbice postanowiła, że dotacji udziela się odbiorcom końcowym, którzy w terminie do dnia 5 czerwca 2018 roku wyrazili chęć udziału w programie poprzez złożenie deklaracji w Urzędzie. Nadto w § 5 ust. 2 wskazała, że w celu zapewnienia osiągnięcia wielkości efektu ekologicznego, określonego w umowie zawartej między Gminą a Funduszem dopuszcza się udzielanie dotacji również odbiorcom końcowym, którzy w terminie do dnia 5 czerwca 2018 roku nie złożyli deklaracji w Urzędzie lub złożyli ją po tym terminie. Informację o możliwości składania deklaracji w przypadku określonym w ust. 2 Urząd poda do publicznej wiadomości za pośrednictwem strony internetowej Urzędu www.druzbice.pl. W myśl § 1 pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały ilekroć w regulaminie jest mowa o: deklaracji – rozumie się przez to pisemne oświadczenie odbiorcy końcowego określające chęć udziału w programie, które wpłynęło do Urzędu, zawierające m.in. podstawowe informacje o starym źródle ciepła, nowym źródle ciepła i kosztach kwalifikowanych. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Rada Gminy Drużbice naruszyła art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie określiła w badanej uchwale, do czego była zobligowana na mocy art. 403 ust. 5 powyższej ustawy, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji – edycja II oraz kryteriów wyboru inwestycji, tj. wymogów formalnych jakie powinien spełnić wniosek o przyznanie dotacji i/lub wzoru tegoż wniosku, a także sposobu oceny złożonych wniosków. Tutejsze Kolegium zwraca uwagę na sposób zdefiniowania przez Radę Gminy Drużbice w analizowanej uchwale pojęcia „deklaracja”, które oznacza pisemne oświadczenie odbiorcy końcowego określające chęć udziału w programie, które wpłynęło do Urzędu (...). Zatem zdaniem Kolegium Izby podkreślić należy, że Rada Gminy winna w swej uchwale wprowadzić postanowienia, które będą odnosiły się do trybu postępowania w sprawie udzielania przez Gminę Drużbice dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza oraz będą określały kryteria wyboru inwestycji, a nie będą dotyczyły jedynie chęci udziału w Programie Ograniczania Niskiej Emisji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W § 5 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Drużbice postanowiła, że w przypadku, gdy nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym objęta umową o udzielenie dotacji stanowi współwłasność kilku osób, umowę o udzielenie dotacji zawierają wszyscy współwłaściciele. Z kolei w § 5 ust. 5 tegoż załącznika nałożono na odbiorców końcowych, realizujących zadanie polegające na likwidacji trwałej wspólnej dla całej nieruchomości starego źródła ciepła i zastąpieniu go

wspólnym dla całej nieruchomości nowym źródłem ciepła, obowiązek wyznaczenia jednego pełnomocnika upoważnionego do ich reprezentowania w postępowaniu o udzielenie i rozliczenie dotacji, w tym do zawarcia umowy. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi powyższe zapisy stanowią przekroczenie przez Radę Gminy Drużbice delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazany przepis upoważnia Radę Gminy do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. W ocenie tutejszego Kolegium przepis art. 403 ust. 5 uprzednio opisanej ustawy nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do wyznaczania sposobu reprezentacji wnioskodawcy. Przywołany przepis ustawy Prawo ochrony środowiska nie upoważnia również Rady Gminy do nałożenia obowiązku zawarcia umowy o udzielenie dotacji przez wszystkich współwłaścicieli nieruchomości. Na marginesie Kolegium Izby odnosząc się do definicji „umowy” przyjętej w § 1 pkt 13 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którą rozumie się przez to umowę podpisaną pomiędzy odbiorcą końcowym a Gminą, określającą warunki finansowania zadania i współpracy stron, stwierdza że wątpliwości interpretacyjne budzi zastosowanie pojęcia nieostrego „warunki współpracy stron”. Nie wiadomo bowiem czego ma dotyczyć owa współpraca stron umowy. Podkreślić należy, że w analizowanym przypadku postanowienia umowy powinny dotyczyć tylko tych kwestii, które są ściśle związane z udzielaniem dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza i służą ich realizacji. Tutejsze Kolegium pragnie przypomnieć także, że do umów w przedmiocie udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza ma zastosowanie art. 250 ustawy o finansach publicznych, który stanowi jakie postanowienia winna w szczególności zawierać umowa dotacyjna.

W § 1 pkt 8 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Drużbice przyjęła, że ilekroć w regulaminie jest mowa o: „wykonawcy – rozumie się przez to legalnie działającą firmę instalacyjną realizującą zadanie i wybraną przez odbiorcę końcowego z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, a gdy ustawa Prawo zamówień publicznych nie znajduje zastosowania z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, przejrzystości i jawności”. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi takie zdefiniowanie pojęcia „wykonawca” przekracza upoważnienie wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Użycie w akcie prawa miejscowego słowa „legalnie”, które zaczerpnięte jest z języka potocznego, budzi wątpliwości interpretacyjne co do zakresu znaczeniowego tegoż wyrazu. Nadto zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy nie ma kompetencji do określania statusu podmiotów realizujących zadania objęte zakresem przedmiotowym analizowanej uchwały, ponieważ takie określenie nie mieści się w kryteriach wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobach jej rozliczania. Kolegium podkreśla także, że zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz kryteria oceny sposobu jej wykonywania, pozwalające stwierdzić m.in. czy dany podmiot wykonuje działalność gospodarczą zgodnie z obowiązującym prawem, normowane są przepisami odrębnymi. W dalszej kolejności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zwraca uwagę, że Rada Gminy Drużbice nałożyła na odbiorcę końcowego obowiązek, zgodnie z którym w przypadku gdy ustawa Prawo zamówień publicznych nie ma zastosowania, wykonawca winien być wybrany z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości i jawności. Z powyższym postanowieniem koresponduje treść § 5 ust. 11 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały, w którym Rada Gminy ustaliła, że po wykonaniu zadania odbiorca końcowy przedkłada Gminie wniosek o rozliczenie dotacji wraz z niezbędnymi dokumentami takimi jak: potwierdzenie, że wyboru wykonawców zadania lub dostawców dóbr i usług dokonano z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, a gdy ustawa Prawo zamówień publicznych nie znajduje zastosowania z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, przejrzystości i jawności, wraz z zestawieniem ofert. Zdaniem Kolegium Izby § 5 ust. 11 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W analizowanej uchwale Rada Gminy Drużbice nie zdefiniowała ani pojęcia „zasada równego traktowania, uczciwej konkurencji, przejrzystości i jawności”, ani jak należy rozumieć zwrot „zestawienie ofert”. Tym samym odbiorca końcowy może mieć uzasadnione wątpliwości, czy dokonując wyboru wykonawcy zachował się zgodnie z postanowieniami uchwały, tj. potwierdził, że

dokonał wyboru wykonawcy z zachowaniem uprzednio wskazanych zasad oraz czy przedłożył „zestawienie ofert”, a w konsekwencji, czy jego wniosek o rozliczenie dotacji zostanie pozytywnie zweryfikowany i otrzyma dotację.

W § 6 ust. 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Drużbice postanowiła, że przyznana dotacja podlega zwrotowi w całości lub w części wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych w przypadku gdy w terminie 3 lat licząc od daty złożenia przez Gminę do Funduszu końcowego rozliczenia zadania, powyżej 50% powierzchni użytkowej zostanie przeznaczona na cele inne niż mieszkaniowe tj. w szczególności wynajem na cele inne niż mieszkaniowe, prowadzenie działalności gospodarczej. Jak stanowi art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 roku, poz. 2077 z późniejszymi zmianami) dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi powyższy zapis w sposób nieuprawniony modyfikuje zasady zwrotu dotacji określone w art. 252 wyżej wskazanej ustawy, który zawiera enumeratywny katalog przypadków, w których dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwrotowi.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło, 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 terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk



POTWIERDZENIE ZGODNOŚCI KOPII Z DOKUMENTEM ELEKTRONICZNYM

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w całości
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	35/122/2018
Data dokumentu	2018-11-29
Data złożenia podpisu	2018-11-29 10:55:07
Osoba podpisująca	Ryszard Krawczyk; 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	E654F431-61B9-4B48-9B4A-276826C4106E

Data wydruku: 28 grudnia 2018

Autor wydruku: Jolanta Koriat