



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 17 czerwca 2022 r.

Poz. 3606

UCHWAŁA NR 18/45/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 11 maja 2022 r.

w sprawie: uchwały nr LII/471/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu udzielania dotacji celowej na zadania związane z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu Gminy Stryków"

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Magdalena Budziarek | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Bogusław Wenus | 14/ Anna Adamczewska. |

Po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2022 roku Uchwały nr LII/471/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu udzielania dotacji celowej na zadania związane z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu Gminy Stryków", dalej Uchwała, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 kwietnia 2022 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały nr LII/471/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu udzielania dotacji celowej na zadania związane z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu Gminy Stryków" z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 z późn. zm.) w związku z art. 400a ust. 1 pkt 8 tej ustawy, art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.) i art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz.U. z 2022 r., poz. 699), poprzez:

- ustalenie w przedmiotowej Uchwale, że dotacja celowa pochodząca z budżetu Gminy Stryków będzie przeznaczona na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów, pochodzących z działalności rolniczej (tj.: folii rolniczych (białych i czarnych), siatki i sznurka do owijania balotów, opakowań po nawozach i typu Big Bag oraz agrowłókniny), które to zadania nie są zadaniami gminy, w związku z tym, że ww. odpady nie mieszczą się w kategorii odpadów komunalnych

- ustalenie w przedmiotowej Uchwale, że dotacja celowa pochodząca z budżetu Gminy Stryków będzie przeznaczona na dofinansowanie wydatków z zakresu ochrony środowiska niebędących inwestycjami, podczas gdy z art. 403 ust. 4 i 5 jednoznacznie wynika, że dotacja może zostać udzielona wyłącznie na realizację inwestycji,
- określenie kręgu podmiotów, którym przysługuje możliwość ubiegania się o dotację wynikającą z przedmiotowej Uchwały, w odniesieniu do jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, w sposób niezgodny z art. 403 ust. 4 pkt 2) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, poprzez postanowienie zawarte w § 3 Załącznika do Uchwały, o treści: „Dotację celową na realizację zadania, o którym mowa w § 2 ust. 1 mogą uzyskać podmioty prowadzące gospodarstwa rolne, zlokalizowane na terenie Gminy Stryków.”, podczas gdy z ww. przepisu wynika, iż z grupy jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych dotację mogą otrzymać jedynie gminne lub powiatowe osoby prawne.

Uzasadnienie

W dniu 11 maja 2022 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło Uchwałę nr LII/471/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu udzielania dotacji celowej na zadania związane z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu Gminy Stryków”.

Przedstawiciele Strykowa nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium. Natomiast w piśmie z dnia 10 maja br. (nr OR.0711.26.2022) Burmistrz Strykowa odniósł się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przedmiotowej Uchwały.

W toku badania Uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 8, art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W załączniku do Uchwały zamieszczono „Regulamin udzielania dotacji celowej na zadania związane z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu Gminy Stryków” (dalej „Regulamin”), w którym Rada Miejska w Strykowie określiła zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania i rozliczania dotacji celowych w formie dofinansowania zadań związanych z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej, realizowanych w granicach administracyjnych Gminy Stryków.

W § 2 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że dofinansowanie w formie dotacji celowej obejmuje odbiór, transport oraz odzysk lub unieszkodliwianie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej, z nieruchomości położonych w granicach administracyjnych Gminy Stryków, tj.: a) folii rolniczych białych, b) folii rolniczych czarnych, c) siatki i sznurka do owijania balotów, d) opakowań po nawozach i typu Big Bag, e) agrowłókniny. Według § 5 ust. 1 kwota udzielonej dotacji stanowić będzie 75 % wydatków poniesionych na realizację zadania, o którym mowa w § 2 ust. 1, ale nie będzie wyższa niż 1.000,00 zł. Z kolei w § 6 Regulaminu Rada Miejska w Strykowie postanowiła, że dotacja celowa udzielana będzie ze środków budżetu Gminy Stryków do wyczerpania limitu środków finansowych przeznaczonych na ten cel w uchwale budżetowej Gminy Stryków na rok 2022.

W odniesieniu do przywołanych wyżej postanowień Regulaminu, dotyczących ustalenia przez Radę Miejską w Strykowie zadań, na które przysługuje dofinansowanie w formie dotacji celowej udzielanej z budżetu Gminy Stryków, wskazać należy, że 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. Z kolei w myśl art. 400a ust. 1 tej ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje m.in. przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami (pkt 8), a zadanie to należy do zadań własnych gminy (art. 403 ust. 2 ustawy). W ocenie Kolegium Izby należy jednakże podkreślić, że finansowanie przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami może dotyczyć tylko i jedynie takich przedsięwzięć, które są wyrazem realizacji zadań gminy z zakresu gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gminy są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że obowiązek gminy organizacji odbioru odpadów dotyczy wyłącznie odpadów komunalnych. Definicję odpadów komunalnych ustawodawca określił w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach. Zgodnie z tym przepisem przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do

odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Nie ulega więc wątpliwości, że w przypadku gospodarstw rolniczych możemy mieć do czynienia z dwojakim rodzajem wytwarzanych odpadów, a mianowicie: odpadami komunalnymi, jakie powstają na nieruchomości zamieszkałej oraz odpadami powstałymi w rezultacie prowadzonej działalności rolniczej, to jest odpadami porolniczymi. W przypadku odpadów komunalnych na gminie ciąży ustawowy obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (ww. art. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), natomiast w przypadku odpadów nie zaliczonych do kategorii odpadów komunalnych brak podstaw prawnych do organizacji i finansowania przez gminę odbioru takich odpadów.

W piśmie z dnia 10 maja br. (nr OR.0711.26.2022), przesłanym przez Gminę w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec Uchwały, Burmistrz Strykowa wskazał w szczególności, że zgodnie z art. 216 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach. Zadania publiczne nałożone na gminy określają m.in. przepisy ustawy prawo ochrony środowiska. Stosownie do art. 403 ust. 2 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 8 tej ustawy - do zadań własnych gminy należą przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami. Jednocześnie art. 403 ust. 4 tej ustawy wskazuje, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Zasady udzielania dotacji celowej 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 (art. 403 ust. 5 ustawy). Gmina może zatem dofinansować przedsięwzięcia służące ochronie środowiska związane z gospodarką odpadami. Burmistrz Strykowa powołał się przy tym na stanowisko Ministra Środowiska z dnia 19 kwietnia 2011 roku zajęte w odpowiedzi na interpelację nr 21939 w sprawie szczegółowego zdefiniowania w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska „kosztów inwestycyjnych”, na których pokrywanie jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczać dotacje celowe w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Burmistrz podał, że w stanowisku tym wskazano, iż *„Podstawowym celem ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 229, poz. 1498) była nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska w celu wprowadzenie do ustawy Prawo ochrony środowiska nowego instrumentu finansowego w postaci dotacji celowej przekazywanej przez budżety powiatów i gmin podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, w szczególności osobom fizycznym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz wspólnotom mieszkaniowym. (...) Uregulowania zawarte w art. 403 ust. 3-6 ustawy Prawo ochrony środowiska zawierają uregulowania szczególne, kształtujące nowy - odrębny od regulacji ustawy o finansach publicznych - instrument finansowy w postaci szczególnego rodzaju rezerwy celowej, która będzie udzielana na podstawie umowy, wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawa zawiera, więc w tej materii regulację pełną i wyczerpującą. (...) Uprzejmie zauważam, iż ustawa Prawo ochrony środowiska nie zawiera definicji legalnej pojęcia "inwestycji", której koszty mogą być finansowane lub dofinansowane ze środków budżetów powiatów i gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych. Dlatego też, zważywszy na pełną i wyczerpującą regulację ustawy Prawo ochrony środowiska w przedmiocie omawianego mechanizmu finansowego, ustalenie znaczenia tego określenia powinno nastąpić w kontekście przepisów tej ustawy, natomiast w żadnym razie nie powinno następować w oparciu o inne ustawy, w których rozumienie takiego pojęcia może mieć zupełnie inne znaczenie w różnych kontekstach prawnych. Mając na uwadze powyższe, przez "finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji", o którym mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, należy rozumieć pełne albo częściowe pokrycie ze środków budżetu powiatu lub gminy, pochodzących z opłat i kar środowiskowych, kosztów zaistniałych na skutek podjęcia przez podmiot spełniający przesłanki podmiotowe określone w tym przepisie działań (aktywności) odpowiadających zakresowi przedmiotowemu określonymu w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy Prawo ochrony środowiska. Pokrycie kosztów następuje na podstawie umowy dotacji celowej zawieranej przez powiat albo gminę z beneficjentem, na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz uchwały rady powiatu albo rady gminy wydanej na podstawie upoważnienia określonego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska”*. Burmistrz

Strykowa wskazał, że Gmina Stryków zgadza się z powyższym stanowiskiem. Ponadto wyjaśnił także, że przedmiotowa Uchwała nie została podjęta na podstawie art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie należy łączyć jej treści z obowiązkami wynikającymi z tego przepisu oraz definicją odpadu komunalnego przywołaną w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach. Podstawą uchwały jest przepis art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, będący samoistną podstawą kreującą zadania własne gmin, polegające na finansowaniu zadań określonych w art. 400a ustawy. Określając dziedziny, które mają zostać objęte finansowaniem, gmina powinna nie tylko uwzględniać wskazane w tym katalogu zadania, ale i do nich się ograniczyć (o ile ustawodawca nie nałoży na nią w odrębnych przepisach zadań dodatkowych). Zadania wskazane w art. 400a ustawy są nie tylko liczne, ale i ujęte niekiedy w sposób dość generalny – w szczególności należy podkreślić, że ust. 1 pkt 8 nie mówi o odpadach komunalnych, lecz o odpadach. Warto również zwrócić uwagę, że przedmiotowa Uchwała mogłaby, jak się wydaje, zostać podjęta na podstawie art. 400a ust. 1 pkt 42, zgodnie z którym finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska, ponieważ jego generalny zakres daje możliwość finansowania przez gminy każdego istotnego dla ochrony środowiska zadania.

W ocenie Kolegium Izby przepisów art. 403 ust. 2 i 5 oraz art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska nie sposób interpretować bez uwzględnienia regulacji zawartych w innych ustawach, którymi w analizowanym przypadku są ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawa o odpadach. Podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy Prawa ochrony środowiska w żadnej mierze nie wyłączają uwzględniania regulacji zawartych w ww. ustawach przy ocenie aktów prawa miejscowego, organów stanowiących gmin (powiatów), podjętych na podstawie upoważnienia wynikającego z ust. 5 art. 403. Przeprowadzona systemowa analiza prowadzi natomiast do wniosku, że zarówno z treści ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i ustawy o odpadach wynika, iż gmina nie jest wyposażona w kompetencje do zbierania oraz unieszkodliwiania folii i innych niekomunalnych odpadów powstających w gospodarstwach rolniczych ani też ponoszenia kosztów takich działań ze środków własnych (jako przykład wyposażenia gminy w takie kompetencje podać można art. 6ra ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdzie ustawodawca wyraźnie wskazał, że rada gminy może postanowić, w drodze uchwały o odpłatnym przyjmowaniu przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpadów z działalności rolniczej niestanowiących odpadów komunalnych. Wówczas rada określa rodzaje odpadów z działalności rolniczej przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz może określić maksymalną masę odpadów lub ilość sztuk odpadów przyjmowanych z gospodarstwa rolnego). Mając z kolei na względzie wyjaśnienia złożone przez jednostkę, na marginesie niniejszych rozważań, wskazać trzeba, że jeżeli jednakże gmina ma zamiar realizować ww. zadania i w związku z tym przystępuje do programu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, czy Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, którego priorytetowym celem jest osiągnięcie efektu ekologicznego lub szerszej, efektu z zakresu ochrony środowiska, to wówczas jest ona uprawniona, o ile program tego wymaga, do ponoszenia wydatków w ramach środków własnych.

Konkludując, w ocenie Kolegium Izby postanowienia Regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską w Strykowie, według których zadania obejmujące odbiór, transport oraz odzysk lub unieszkodliwianie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej (tj.: folii rolniczych białych, folii rolniczych czarnych, siatki i sznurka do owijania balotów, opakowań po nawozach i typu Big Bag, agrowłókniny) mogą być dofinansowane w formie dotacji celowej pochodzącej z budżetu Gminy Stryków, naruszają art. 403 ust. 2, 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 400a ust. 1 pkt 8 tej ustawy, art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, a Rada podejmując taką regulację wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z ust. 5 art. 403.

Badając przedmiotowy Regulamin Kolegium Izby uznało również, że przyjęta regulacja prawna dotycząca zadań, na które przysługuje dofinansowanie z budżetu Gminy Stryków, pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W myśl art. 403 ust. 4 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 z budżetu gminy lub budżetu powiatu 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. Z przepisu tego jasno wynika, że dotacja celowa może być przyznana wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Oznacza to, że dotacji takiej nie można udzielić na zadanie, które inwestycją nie jest. Na uwagę w tym

względnie zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2021 r., sygn. akt. I GSK 406/21, w którym Sąd stwierdził: „ (...) WSA zasadnie podkreślił, że pojęcie "dotacja na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji", o której mowa w art. 403 ust. 4-6 u.p.o.ś. winno być rozumiane jako typowa "dotacja inwestycyjna, czyli wsparcie finansowe, w oparciu o które i na bazie którego beneficjent wytwarza określoną rzecz lub dobro o charakterze trwałym lub też ulepsza dobro już istniejące nie zaś jako wsparcie finansowe służące pokryciu bieżących kosztów obsługi czy utrzymania określonych rodzajów działań, nawet jeżeli działania te prowadzą finalnie do pozytywnych skutków w zakresie ochrony środowiska. Inwestycja nie może być utożsamiana z przeznaczaniem środków finansowych na zakup mediów czy produktów, które ulegają zużyciu w procesie normalnej eksploatacji. Dotacje celowe ze środków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 403 ust. 4 u.p.o.ś. można udzielać jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, a nie na wydatki bieżące (por. wyrok WSA w Warszawie, z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt. V SA/Wa 1112/12). Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę podzielił stanowisko Sądu I instancji, który trafnie stwierdził, że w przypadku dotacji celowej udzielanej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji (zgodnie z art. 403 ust. 4 u.p.o.ś.) pojęcie musi być rozumiane, jako dotacja, która jest przewidziana z góry na realizację konkretnego działania. Działanie to jednak powinno pozostawać zgodne z dyspozycją wskazanego przepisu, który wskazuje na dofinansowanie kosztów inwestycji.”

Kolegium Izby podzieliło poglądy zawarty w przywołanym wyroku NSA, stwierdzając że określone w Regulaminie zadanie polegające na odbiorze, transporcie oraz odzysku lub unieszkodliwianiu folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej (tj.: folii rolniczych białych, folii rolniczych czarnych, siatki i sznurka do owijania balotów, opakowań po nawozach i typu Big Bag, agrowłókniny), którego źródło dofinansowania ma stanowić dotacja celowa pochodząca z budżetu Gminy Stryków, nie jest inwestycją. Zadanie to polega bowiem na pokryciu bieżących kosztów, w związku z czym udzielona z budżetu Gminy Stryków dotacja celowa nie będzie stanowiła wsparcia finansowego, na bazie którego otrzymujący tę dotację pokryje koszty realizacji inwestycji z zakresu gospodarowania odpadami. Przyjęcie takiej regulacji stanowi zatem naruszenie art. 403 ust.4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby w analizowanym Regulaminie naruszono również art. 403 ust. 4 pkt 2) ustawy Prawo ochrony środowiska, wskutek regulacji przyjętej w § 3, według której dotację celową, na realizację zadania o którym mowa w § 2 ust. 1 mogą uzyskać podmioty prowadzące gospodarstwa rolne, zlokalizowane na terenie Gminy Stryków. Z przytoczonego postanowienia Regulaminu wynika zatem, że każdy podmiot może otrzymać przedmiotową dotację, o ile prowadzi gospodarstwo rolne zlokalizowane na terenie Gminy Stryków. Natomiast w myśl art. 403 ust. 4 pkt 2) ww. ustawy dotację celową na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, w odniesieniu do podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, mogą otrzymać tylko takie jednostki sektora finansów publicznych, które są gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. W związku z tym nie wszystkie podmioty określone w art. 9 ustawy o finansach publicznych, jako należące do sektora finansów publicznych, mogą korzystać z ww. dotacji, a jedynie te, które jasno wskazuje art. 403 ust. 4 pkt 2) ustawy Prawo ochrony środowiska.

W piśmie z dnia 10 maja br. (nr OR.0711.26.2022) Burmistrz Strykowa wskazał w tym zakresie m.in., że zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku, sygn. akt I SA/Kr 1656/14, podzielonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w orzeczeniu z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. I SA/Łd 636/15,) „ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 PrOchrŚrod przykładowe kategorie podmiotów do których taka uchwała może zostać skierowana, czyli beneficjentów dotacji. Za przyjęciem tezy, że stanowi to jedynie przykładowe wskazanie podmiotów, przemawia użycie sformułowania "w szczególności" oraz oddanie do kompetencji rady gminy możliwości udzielenia tym podmiotom dotacji. Tym samym właściwa rada gminy może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym uznając, że pozostałe podmioty określonej pomocy nie wymagają. Takie przykładowe wskazanie oznacza również, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. Tym samym rada gminy może dokonać wyboru podmiotów wskazanych w ust. 4, w tym w punkcie 1 tego przepisu, jak również wskazać inne podmioty, które przez ustawodawcę nie zostały przykładowo podane. (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 PrOchrŚrod nie może jednak modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów.” Burmistrz Strykowa wskazał, że Gmina stoi na stanowisku zgodnym z ww. orzeczeniem, iż udzielając dotacji, gmina może wskazać jako beneficjentów inne podmioty, które nie zostały wymienione przez ustawodawcę, kierując się polityką ochrony środowiska. Przedmiotowa uchwała ma na celu

dotowanie podmiotów, które znajdują się w posiadaniu odpadów pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej, gospodarstwo rolne zaś to każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej.

Odnosząc się do powyższego należy zwrócić uwagę, że sformułowanie „w szczególności” zostało użyte w pkt 1) ust. 1 art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, natomiast nie występuje ono w pkt 2) ust. 1 tego przepisu. Zatem przykładowe wskazanie podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację celową na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji odnosi się do podmiotów, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, co wynika z uzasadnienia orzeczenia przywołanego w wyjaśnieniu Gminy. Z kolei, nieużycie przez ustawodawcę ww. sformułowania w zakresie podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych (art. 403 ust. 1 pkt 2) i jednoznaczne wskazanie przez ustawodawcę, jakie jednostki tego sektora mogą dotację celową otrzymać, skutkuje tym, że jedynie gminne lub powiatowe osoby prawne mogą być beneficjentami takiej dotacji, nie zaś każdy podmiot zaliczany do sektora finansów publicznych, który prowadzi gospodarstwa rolne zlokalizowane na terenie Gminy Stryków.

Kolegium Izby wskazuje ponadto na nieścisłości, które wystąpiły w Regulaminie. Mianowicie, w § 4 ust. 3 postanowiono: udzielenie dotacji celowej nie obejmuje przekazania do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów pochodzących z działalności rolniczej dokonanego przed zawarciem umowy, o której mowa w § 10, podczas gdy § 10 nie dotyczy umowy o dotację, a rozliczenia udzielonej dotacji. W § 9 ust. 4 Regulaminu wskazano, że w przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną, o której mowa w § 4 ust. 6, a nie zostaną spełnione przesłanki jej udzielania wynikające z przepisów prawa, Burmistrz Strykowa odmawia udzielenia dotacji, podczas gdy § 4 ust. 6 nie reguluje kwestii pomocy publicznej. Z kolei w § 9 ust. 8 postanowiono, że niestawienie się wnioskodawcy w miejscu i terminie, o którym mowa w ust. 10 uznaje się za jego rezygnację z dofinansowania, o ile przed upływem wyznaczonego terminu wnioskodawca nie wystąpił o jego zmianę, podczas gdy § 9 zawiera osiem ustępów. Przy powyższym Kolegium Izby podkreśla, że według utrwalonego orzecznictwa sądowego uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94).

Mając na względzie wskazane w sentencji naruszenia prawa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność Uchwały w całości.

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
Zastępca Prezesa Izby

Beata Kaczmarek