



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10 sierpnia 2015 r.

Poz. 2514

UCHWAŁA NR 187/G223/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 23 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 30, art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 i 6 zdanie drugie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2013r. poz. 1232 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2007r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr X/45/2015 Rady Gminy Gardeja z dnia 24 czerwca 2015r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Gardeja w roku 2015 na realizację inwestycji usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu gminy Gardeja

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 24 czerwca 2015 roku Rada Gminy Gardeja podjęła uchwałę X/45/2015 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Gardeja w roku 2015 na realizację inwestycji usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu gminy Gardeja, zaś w dniu 23 lipca 2015 roku była ona przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Gardeja podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska oraz art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą: o samorządzie gminnym, o finansach publicznych, o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i Prawo ochrony środowiska.

W załączniku do badanej uchwały Rada Gminy Gardeja ustaliła Regulamin udzielania dotacji ze środków budżetu Gminy Gardeja w roku 2015 do poniesionych kosztów usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu gminy Gardeja.

W § 3 ust. 3 ww. Regulaminu Rada Gminy Gardeja postanowiła o wysokości dofinansowania ustalając, że dofinansowanie wynosi nie więcej niż:
„1) 800,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy,
– jeżeli na zadanie składają się łącznie demontaż, zbieranie, transport i unieszkodliwianie odpadu;
2) 400,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy,
– jeżeli na zadanie składa się wyłącznie transport i unieszkodliwianie odpadu;”.

Zaś w treści § 3 ust. 4 Regulaminu Rada postanowiła, że „Całkowita kwota dofinansowania nie może przekroczyć 85% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia”.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Dlatego też regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób. Kwestionowane zapisy uchwały w sposób nieprecyzyjny określają kwotę dotacji, jakiej mogą oczekiwać podmioty uprawnione do ubiegania się o dofinansowanie, co może powodować przyznawanie dotacji w różnych wysokościach dla różnych podmiotów wnioskujących o przyznanie dotacji. Zapisy powyższe w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych.

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. Natomiast zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Wskazane wyżej postanowienia § 3 ust. 3 i 4 ww. Regulaminu w sposób nieprecyzyjny określają więc kwoty dofinansowania wynoszące nie więcej niż 800,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy, – jeżeli na zadanie składają się łącznie demontaż, zbieranie, transport i unieszkodliwianie odpadu i nie więcej niż 400,00 zł za 1000 kg wyrobów zawierających azbest usuniętych z terenu nieruchomości wnioskodawcy – jeżeli na zadanie składa się wyłącznie transport i unieszkodliwianie odpadu.

Podobne i zarazem krytyczne stanowisko w kwestii określenia przez radę wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12, stwierdzając, że: „Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: "wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50 % udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż ...", które to zapisy - jak wskazuje praktyka - są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...).”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ponadto brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady gminy na organ wykonawczy i stanowi o istotnym naruszeniu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Również postanowienie Rady określone w § 7 ust. 2 tj. „Wnioski, po dokonaniu oceny formalnej, rozpatrywane i oceniane będą przez Wójta Gminy Gardeja, według kolejności ich złożenia, aż do wyczerpania środków przewidzianych na ten cel w budżecie gminy w roku budżetowym 2015” w ocenie Kolegium tut. Izby wykracza poza zakres upoważnienia dla rady gminy wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Określając zasady udzielania dotacji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien tak formułować postanowienia uchwały, aby adresat wyznaczonych w niej norm w sposób niebudzący wątpliwości mógł ustalić, jak ma postąpić, aby skutecznie ubiegać się o przyznanie dotacji z budżetu jednostki. Kolegium tut. Izby podkreśla także, że stosownie do ugruntowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu przepisy prawa miejscowego powinny być sformułowane jasno i w sposób zrozumiały dla abstrakcyjnego adresata tego aktu. Tymczasem postanowienia § 7 ust. 2 Regulaminu mogą prowadzić do nieuzasadnionej dowolności w przyznawaniu dotacji, pozbawiając niektórych wnioskodawców prawa do jej otrzymania (np. poprzez wyczerpanie limitu środków zarezerwowanych w budżecie przez pierwszego wnioskodawcę), co dodatkowo może prowadzić

do naruszenia zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami pieniężnymi, zaplanowanymi na ten cel w budżecie miasta. Podobne stanowisko wyrażone zostało w ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Z powyższych względów, w ocenie Kolegium tut. Izby, postanowienie to wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego Rady Gminy do podjęcia uchwały.

Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że z § 7 ust. 1 Regulaminu wynika natomiast, że: „W sytuacji złożenia wniosku po upływie terminu, Wójt Gminy Gardeja w uzasadnionych przypadkach, może dopuścić jego rozpatrzenie”. W ocenie Kolegium tut. Izby postanowienie o możliwości rozpatrywania przez Wójta „w uzasadnionych przypadkach” wniosków o dotację złożonych „po upływie” terminu, podczas gdy w uchwale nie określono terminu składania wniosków, jest nie tylko bezprzedmiotowe, ale także wykracza poza zakres delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby zauważa, iż rada obowiązana jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniona do regulowania tego, co już zostało uregulowane w trybie ustawy, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego, określonego w wyżej cytowanym art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Organ powinien więc wskazać np.: termin składania wniosku, sposób postępowania ze złożonym wnioskiem, w tym termin jego rozpatrzenia.

Kolegium tut. Izby jednocześnie wskazuje, że użyte w powyższym zapisie sformułowanie: „uzasadnione wypadki” stanowi pojęcie niedookreślone, stwarzające możliwość luzu interpretacyjnego, co może w szczególności skutkować dowolnością w zakresie stosowania przepisów uchwały.

Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). Powyższego warunku nie spełnia cytowany przepis uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, a w szczególności fakt, że kwestia ustalania ostatecznego terminu do składania wniosków należy do kompetencji rady gminy i nie może być uzupełniana decyzjami Wójta w bliżej nieokreślonych „uzasadnionych przypadkach”, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że postanowienie § 7 ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto w § 4 Regulaminu Rada Gminy Gardeja uregulowała zasady korzystania z dotacji w przypadkach, jeśli dotacja dotyczy nieruchomości związanej z prowadzeniem działalności rolniczej i stanowi pomoc de minimis.

Zgodnie zaś z treścią art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, 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.

Wyżej wymieniony obowiązek przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu programu pomocowego stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Tym samym, zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu uchwały Nr X/45/2015 Rady Gminy Gardeja z dnia 24 czerwca 2015r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Gardeja w roku 2015 na realizację inwestycji usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu gminy Gardeja, w którym przewiduje się udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Kolegium tut. Izby zwraca nadto uwagę na treść art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym 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. Ponadto wprowadzenie i udzielanie pomocy de minimis

obwarowane jest szczególnymi wymogami, określonymi w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w szczególności powinnością przedstawienia projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (art. 7 ust. 3 ustawy). Nieuzyskanie opinii, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Kolegium tut. Izby ustaliło również, że Rada Gminy Gardeja ujęła w § 8 ust. 4 ww. Regulaminu uregulowania należące do sfery kompetencji organu wykonawczego, co narusza art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zapisy § 8 ust. 4 ww. Regulaminu wskazują, że:

„Umowa, o której mowa w ust. 1 określa w szczególności:

- 1) wysokość, tryb płatności oraz sposób kontroli i rozliczenia dotacji;
- 2) cel oraz opis zakresu rzeczowego zadania przewidzianego do realizacji;
- 3) planowany efekt ekologiczny;
- 4) zastrzeżenie, że wyroby zawierające azbest zostaną usunięte zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- 5) termin realizacji przedmiotu umowy;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania;
- 7) warunki wypłaty dotacji oraz termin jej rozliczenia.”

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane wyżej przepisy nie mieszczą się w zakresie pojęcia „zasady i tryb finansowania zadania”, o którym mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż dotyczą kwestii związanych z realizacją zawartej umowy, a zatem należą do sfery leżącej w kompetencjach organu wykonawczego.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z jej art. 30 ust. 2 pkt 2 wynika zaś, że do zadań wójta należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że kwestie związane ze zmianą czy rozwiązaniem umowy z beneficjentem dotacji powinny stanowić element treści umowy kształtowanej przez organ wykonawczy, a nie przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje zatem regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

Ponadto w § 9 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy ustaliła, że „Kontroli prawidłowości wykorzystania kwoty dotacji celowej dokonuje upoważniony przez Wójta Gminy Gardeja pracownik merytoryczny Urzędu Gminy.”

Kolegium tut. Izby zauważa, że z cytowanych wyżej przepisów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia zapisów dotyczących kontroli w przedmiotowym zakresie w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 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. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało, że uregulowanie w badanej uchwale przepisów kontrolnych stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na marginesie Kolegium tut. Izby sygnalizuje wystąpienie prawdopodobnej omyłki pisarskiej w zakresie treści załącznika nr 1 do Regulaminu, w zakresie słów „(...) z dnia 3 marca 2015 roku (...)”. Należy bowiem wskazać na występujący brak adekwatności m.in. pomiędzy datą wejścia w życie badanej uchwały a wspomnianą wyżej datą, która nie ma odniesienia w kontekście tej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner - Iwanicka