



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 25 sierpnia 2015 r.

Poz. 2724

UCHWAŁA NR 207/G285/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 20 sierpnia 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. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.), 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. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 1232 z późn. zm.), § 115 i § 116 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XIII/86/2015 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 31 lipca 2015r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dofinansowania na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Trąbki Wielkie”

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 10 sierpnia 2015 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIII/86/2015 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 31 lipca 2015r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dofinansowania na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Trąbki Wielkie”, zaś w dniu 20 sierpnia 2015 roku była ona przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Trąbki Wielkie podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 403 ust. 4 i 5 w zw. z art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych.

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

W załączniku do badanej uchwały Rada Gminy Trąbki Wielkie ustaliła „Regulamin udzielania dofinansowania na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Trąbki Wielkie”.

W § 1 ust. 2 ww. Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: „Dodatkowe warunki i tryb przyznania dotacji, jeśli stanowiłaby pomoc publiczną określa § 8”.

Z kolei w § 8 Regulaminu Rada ustaliła, że: „Jeśli przyznawana dotacja po stronie wnioskodawcy stanowić będzie pomoc publiczną, w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii

Europejskiej (t.j. Dz. Urz. UE z 2012 r. seria C, Nr 326 str. 47) warunkiem rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy o dotację jest dodatkowo:

- 1) spełnienie przez wnioskodawcę wymagań określonych, w przepisach prawa Unii Europejskiej
- 2) przedłożenie przez wnioskodawcę dokumentów i informacji określonych w art. 37 ust. 1 ustawy z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2007r. Nr 59, poz. 404 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 29.03.2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311)”.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje 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.

Wprowadzenie i udzielanie pomocy de minimis obwarowane jest szczególnymi wymogami, określonymi w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a 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 ww. ustawy).

Tymczasem z uzyskanych informacji wynika, że przed podjęciem badanej uchwały Rada Gminy nie przedstawiła jej projektu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Powyższe stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła, że: „Regulamin określa zasady przyznawania dofinansowania na realizację przedsięwzięć polegających na demontażu, zbieraniu, transporcie i unieszkodliwianiu odpadów zawierających azbest, z obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie Gminy Trąbki Wielkie dla osób fizycznych i podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości, na której znajdują się wyroby zawierające azbest”. Dalej w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada ustaliła: „O dotację mogą ubiegać się podmioty określone w z § 1 ust. 1 posiadające tytuł prawny do nieruchomości, zlokalizowanej na terenie Gminy Trąbki Wielkie, na której zamierzają zrealizować przedmiotowe przedsięwzięcie.”

Zdaniem Kolegium Izby treść § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 zakwestionowanego załącznika do uchwały narusza art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania.

Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska przez tytuł prawny rozumie się „prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy”. Przymiot posiadania tytułu prawnego do nieruchomości wyklucza zatem z zakresu podmiotów uprawnionych do korzystania z finansowania m.in. wspólnoty mieszkaniowe, które zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (Dz.U. z 2000r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) nie posiadają tytułu prawnego do nieruchomości w znaczeniu powyższej definicji, w tym nie posiadają prawa do dysponowania nieruchomością, tj. rozporządzania nią czy zbywania.

Zgodnie natomiast z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska: 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.

W ww. ustawie określony więc został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” wskazuje na możliwość rozszerzenia tego kręgu, natomiast rada gminy wykonując postanowienia ustawy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, którym należy przyznać dotacje.

Postanowienia uchwały ograniczające krąg podmiotów do osób fizycznych i podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości są zatem, w ocenie Kolegium Izby, sprzeczne z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto postanowienia te naruszają przepis § 116 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Kolegium Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 określa krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji (a podkreślić należy, że jest to katalog otwarty), brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w zakresie udzielania dotacji na zadania związane z usuwaniem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest.

Dodatkowo zauważyć należy, że ograniczenie przyznawania dotacji z budżetu gminy Trąbki Wielkie do wybranych grup beneficjentów narusza konstytucyjną zasadę równości wynikającą z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z powyższymi przepisami osoby znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej są równe wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne także w życiu społecznym i gospodarczym. Przepisy prawa miejscowego nie mogą wprowadzać zatem różnic między podmiotami znajdującymi się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, powodujących uprzywilejowanie jednych, a dyskryminację innych.

Z uwagi na powyższe, zdaniem Kolegium Izby, postanowienia § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 Regulaminu w istotny sposób naruszają ww. przepisy, w tym art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w § 3 ust. 2 i 3 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że:

„2. Wysokość dotacji udzielonej przez Gminę może stanowić do 100% całkowitego kosztu demontażu, zbierania, transportu i utylizacji, nie więcej jednak niż kwota określona przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku na dany rok budżetowy.

3. W przypadku gdy elementy zawierające azbest są już zdemontowane i składowane na posesji, dofinansowanie może stanowić do 100% całkowitego kosztu związanego ze zbieraniem, transportem i utylizacją azbestu, nie więcej jednak niż kwota określona przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku na dany rok budżetowy.”

Zdaniem Kolegium Izby ustalenie w uchwale Rady Gminy Trąbki Wielkie, że wysokość dotacji udzielonej przez Gminę może stanowić do 100% całkowitego kosztu demontażu, zbierania, transportu i utylizacji, nie więcej jednak niż kwota określona przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku na dany rok budżetowy, nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, 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.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. 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 uprawnień rady do jej ustalenia na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy 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 (...).”

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby stwierdziło także, że w § 3 ust. 5 Regulaminu Rada ustaliła, że: „Wnioski złożone w danym roku i nie zrealizowane w ustalonym terminie ulegają wygaśnięciu.”

Z § 5 ust. 1 Regulaminu wynika natomiast, że: „Przyznanie dotacji uzależnione jest od możliwości finansowych Gminy, tj. uzyskania przez Gminę Trąbki Wielkie dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku”.

W ocenie Kolegium Izby zawarte w § 3 ust. 5 i § 5 ust. 1 Regulaminu postanowienia wykraczają 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 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 § 3 ust. 5 i § 5 ust. 1 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 gminy.

Podobne stanowisko wyrażone zostało w ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12.

Z powyższych względów, w ocenie Kolegium Izby, postanowienia te wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego Rady Gminy do podjęcia uchwały.

Dodatkowo z § 5 ust. 3 Regulaminu wynika, że: „Wydatkowanie dotacji podlega przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz.U. z 2013r. poz. 907 ze zm.) oraz ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tj. Dz.U. z 2007r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).”

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy także wykraczają poza zakres upoważnienia do podjęcia badanej uchwały, wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby wskazuje, 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).

Tymczasem żaden z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, jak również z pozostałych przepisów przywołanych w podstawie prawnej uchwały, nie upoważnia do zobowiązania przez radę gminy beneficjenta dotacji do wydatkowania środków zgodnie z ww. ustawami. Co więcej w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 907 z późn. zm.) wymienione zostały podmioty zobligowane do udzielania zamówień w trybie i na zasadach określonych w tejże ustawie. Przepisy nie mają zastosowania do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych korzystających ze środków publicznych, których przedmiotem zamówienia będą prace polegające na demontażu, zbieraniu, transporcie i utylizacji odpadów zawierających azbest. Z kolei zasady stosowania ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wynikają z przedmiotowej ustawy. Lokalny prawodawca nie jest zatem upoważniony do nakładania na adresatów aktów prawa miejscowego obowiązków, które nie wynikają z przepisów rangi ustawowej, a w szczególności nie wynikają z upoważnienia do podjęcia badanej uchwały.

Z uwagi na zakres i charakter stwierdzonych w badanej uchwale naruszeń prawa, Kolegium Izby uznało, że konieczne jest orzeczenie nieważności całej uchwały.

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

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.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Józef Orłowski