



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 2995

UCHWAŁA NR 179/G291/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXIII/161/2016 Rady Gminy Zblewo z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie zasad przyznawania osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym i przedsiębiorcom dotacji z budżetu Gminy Zblewo na demontaż, transport i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

.. W dniu 21 lipca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXIII/161/2016 Rady Gminy Zblewo z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie zasad przyznawania osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym i przedsiębiorcom dotacji z budżetu Gminy Zblewo na demontaż, transport i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest. Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 11 sierpnia 2016 r.

Badaną uchwałą Rada Gminy Zblewo przyjęła zasady przyznawania dotacji osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym i przedsiębiorcom na demontaż, transport i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest.

Podejmując badaną uchwałą Rada Gminy powołała się w podstawie prawnej na przepis art. 403 ust. 2, 4 i 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 38 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą Prawo ochrony środowiska, ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, ustawą o samorządzie gminnym oraz załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Gminy Zblewo postanowiła w § 1 ust. 2 uchwały, że: "Dofinansowanie będzie przysługiwać tym właścicielom lub samoistnym posiadaczom nieruchomości wymienionym w art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy, (.....)". Ponadto tytuł uchwały wskazuje jednoznacznie, że dotacja będzie stanowiła dofinansowanie dla osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i przedsiębiorców na demontaż, transport i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest. Z kolei, jak wynika z art. 403 ust. 4 pkt 1 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.

Z treści cytowanych zapisów uchwały oraz jej tytułu wynika więc, że przedmiotowe dotacje mogą być udzielane, między innymi, podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Tym samym mogą stanowić pomoc publiczną lub pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zaś ich udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L nr 352).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes Urzędu w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ww. art. 7 ust. 3 ustawy), które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis. Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy jej projekt został zgłoszony i przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z przedstawicielem Urzędu Gminy Zblewo uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że przy braku wykluczenia w badanej uchwale podmiotów, które mogą spełniać warunki do objęcia pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, ww. dotacja może mieć również charakter programu pomocowego przewidującego udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Jak bowiem wynika z tego przepisu, taki program podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Tym samym, zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, 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. Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w ww. zakresie przedmiotowym. Nieuzyskanie ww. opinii, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi zatem istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Ponadto Kolegium stwierdziło, że w § 1 ust. 1 Rada Gminy Zblewo uchwaliła: "Ustala się wysokość dofinansowania kosztów demontażu, transportu i unieszkodliwiania odpadów azbestowo- cementowych z nieruchomości na terenie gminy Zblewo w wysokości do 15% kosztów kwalifikowanych zadania, to jest do kwoty nie wyższej niż 5215,78 zł. Wartość całego zadania wynosi 34.705,20 zł."

Natomiast w § 1 ust. 2 Rada Gminy Zblewo postanowiła, że: "Dofinansowanie będzie przysługiwać tym właścicielom lub samoistnym posiadaczom nieruchomości wymienionym w art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy, którzy zadeklarowali udział w konkursie ogłoszonym na 2016 r. przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku pn. "Usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenu województwa pomorskiego" i którym prace określone w ust. 1 wykonują podmioty posiadające uprawnienia w tym zakresie, do wartości kosztów kwalifikowanych nie większej niż 800,00 zł brutto (słownie : osiemset złotych) za 1 tonę odpadu zawierającego azbest, jeżeli na zadanie składają się : demontaż, transport i unieszkodliwianie odpadu i 400,00 zł brutto (słownie: czterysta złotych) za 1 tonę odpadu zawierającego azbest, jeżeli na zadanie składają się : transport i unieszkodliwianie odpadu, zgodnie z regulaminem konkursu."

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale, że przyznana dotacja z budżetu Gminy wynosi "do 15% kosztów kwalifikowanych zadania, to jest do kwoty nie wyższej niż 5.215, 78 zł" oraz ustalenie, że dofinansowanie ustala się "do wartości kosztów kwalifikowanych nie większej niż 800,00 zł brutto za 1 tonę odpadu zawierającego azbest" nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości udzielanej dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której 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 w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

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, 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 (opubl. w CBOSA), 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 tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) 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 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej 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