



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 31 stycznia 2017 r.

Poz. 419

### UCHWAŁA NR 004/G217/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 5 stycznia 2017 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz 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. 30, art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 - 6 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 2016 r. poz. 1808), § 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 XVII/305/2016 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad przyznawania dotacji ze środków budżetu Gminy Chojnice na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Chojnice

orzeka nieważność badanej uchwały.

### UZASADNIENIE

W dniu 16 grudnia 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XVII/305/2016 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zasad przyznawania dotacji ze środków budżetu Gminy Chojnice na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Chojnice, zaś w dniu 5 stycznia 2017 roku była ona przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy w Chojnicach podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej m.in. na przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

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

W załączniku nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy w Chojnicach ustaliła Regulamin udzielania dotacji na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest.

W § 3 ust. 2 i 3 ww. Regulaminu Rada Gminy w Chojnicach postanowiła o wysokości dofinansowania ustalając:

„2. Wysokość dotacji przez Gminę wynosi do 75% całkowitego kosztu demontażu, transportu i utylizacji, przy koszcie jednostkowym, w wysokości do 25 zł brutto za każdy 1m<sup>2</sup> powierzchni elementu budowlany, zawierający azbest.

3. W przypadku gdy elementy zawierające azbest są już zdemontowane i składowane na posesji, dofinansowaniu podlega do 75% całkowitego kosztu związanego z transportem i utylizacją azbestu, przy koszcie jednostkowym, w wysokości do 1 zł brutto za 1 kg wyrobów, zawierających azbest.”.

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. 2 i 3 ww. Regulaminu w sposób nieprecyzyjny określają wysokość dotacji (do wysokości 75%) przy koszcie jednostkowym w wysokości do 25 zł brutto za każdy 1m<sup>2</sup> powierzchni elementu budowli zawierający azbest – jeżeli na zadanie składają się łącznie demontaż, transport i utylizacja odpadu i do wysokości 75% przy koszcie jednostkowym w wysokości do 1 zł brutto za 1 kg wyrobów zawierających azbest – jeżeli na zadanie składa się wyłącznie transport i utylizacja 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 jednoznacznego 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.*

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

Zapisy § 4 ust. 1 ww. Regulaminu wskazują, że:

„Umowa o przyznanie dotacji określa:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel na jaki dotacja została przyznana,
- 2) wysokość kwoty udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności,

3) zobowiązanie Wnioskodawcy do zwrotu kwoty otrzymanej tytułem dotacji w przypadkach opisanych w ust. 2 oraz termin i sposób zwrotu kwoty.”

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.

Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje zatem regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

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. 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 2008 r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło również, że w rozdziale 4 – *Warunki i tryb przyznawania dotacji jako pomocy publicznej* w § 6 Załącznika nr 1 do badanej uchwały wskazano:

„Jeśli przyznawana dotacja po stronie wnioskodawcy stanowić będzie pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tj. Dz. Urz. U.E. seria: C, Nr 115 z 9 maja 2008 r.) warunkiem rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy o dotację jest dodatkowo:

- 1) spełnienie przez wnioskodawcę wymagań określonych, w zależności od prowadzonej działalności, w:

- a) rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. U. UE L z 2006 r., Nr 379, poz. 5),
- b) rozporządzeniu Komisji (WE) nr 875/2007 z 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i art. 88 Traktatu (WE) w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz. Urz. UE seria L, Nr 193, s. 6 z 25 lipca 2007 r.),

- c) rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i art. 88 Traktatu (WE) w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej (Dz. Urz. UE seria L, Nr 337, s. 35 z 21 grudnia 2007 r.);

- 2) przedłożenie przez wnioskodawcę dokumentów i informacji określonych w art. 37 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311).”.

Z treści cytowanych zapisów uchwały wynika, że przedmiotowe dotacje mogą być udzielane m.in. 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 w Chojnicach uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wobec braku jednoznacznej identyfikacji „wnioskodawcy” i również 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 udzielanie 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 zaś 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.

Istotne naruszenie stosownych przepisów prawa przywołanych wyżej w sentencji, stanowi również – co wyżej wskazano – nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji oraz określenie w uchwale regulacji związanych z treścią umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

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.

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**