



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 8 sierpnia 2022 r.

Poz. 3063

Uchwała Nr 116/g248/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 21 lipca 2022 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 30 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 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 2021 r. poz. 743), art. 43, art. 126 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 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 XXXIV/214/2022 Rady Gminy Morzeszczyn z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji z budżetu gminy Morzeszczyn na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 28 czerwca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXXIV/214/2022 Rady Gminy Morzeszczyn z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji z budżetu gminy Morzeszczyn na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest, zaś w dniu 21 lipca 2022 roku była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 3 ust. 6 Rozdział 1 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Dotacja przekazywana będzie w formie bezgotówkowej.*

Natomiast z treści § 3 ust. 7 Rozdział 1 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały wynika, że sfinansowanie prac, o których mowa wyżej, polega na zleceniu przez gminę Morzeszczyn wykonania podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia zadania związanego z usuwaniem azbestu na terenie gminy. W ocenie Kolegium Izby wyżej wymienione postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. W myśl

tego przepisu rada gminy w drodze uchwały określa 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. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie rady gminy do podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego, dotyczącej udzielania ze swojego budżetu dotacji na zadania gminy określone w ustawie – Prawo ochrony środowiska. W świetle przywołanych przepisów jedyną dopuszczalną formą dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu jest udzielenie dotacji celowej. Zatem wskazane postanowienia Rady Gminy Morzeszczyn wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy, oraz naruszają przepisy art. 126 ustawy o finansach publicznych, w myśl których dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Pod pojęciem dotacji budżetowych należy rozumieć wyłącznie świadczenia pieniężne na rzecz beneficjentów. Świadczenia o charakterze rzeczowym nie są dotacjami w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. Polegają one na rozdawaniu towarów lub usług, które zostały uprzednio zakupione przez państwo lub inny związek publicznoprawny. Analogicznie, do zjawisk finansowych i tym samym do dotacji nie można zaliczyć różnych nieodpłatnych świadczeń wykonywanych przez państwo na rzecz obywateli (np. z zakresu administracji publicznej, oświaty, ochrony zdrowia), [Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd.II Opublikowano: WKP 2020].

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 4 ust. 7 pkt 3 Rozdział 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła o tym, że: *Wysokość dotacji wynosić będzie do 100 % kosztów poniesionych na realizację zadania wymienionego w § 1.*

Zdaniem Kolegium tut. Izby tak sprecyzowane ustalenie wysokości dotacji nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej, gdyż wskazuje maksymalną granicę wielkości dotacji, pozostawiając m.in. swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać. Zapisy uchwały powinny w sposób jednoznaczny i precyzyjny określać wielkość dofinansowania, jakie uzyska beneficjent, przed złożeniem stosownego wniosku o dotację celową.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska Rada Gminy Morzeszczyn winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, 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. 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. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto w § 4 ust. 7 pkt 4 Rozdział 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła o tym, że: *„Warunkiem udzielania dla wnioskodawcy dotacji jest, nie zaleganie z podatkiem i opłatami na rzecz gminy Morzeszczyn”*.

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie dodatkowych warunków na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji (to jest nieposiadanie zadłużeń finansowych wobec gminy Morzeszczyn), zawężające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, wykracza poza uprawnienia ustawowe w kwestiach zasad udzielania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania organ stanowiący ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może jednak uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na który ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie może zatem modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Podobne stanowisko w kwestii braku delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska do ustanowienia przez radę gminy dodatkowych warunków uzyskania

dotacji przez beneficjentów (w tym przypadku nieposiadania zaległości wobec gminy) zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w uchwale nr 58/2015 z dnia 13 kwietnia 2015 r. Zdaniem Kolegium RIO w Lublinie ww. przepis upoważnia „radę gminy do określenia zasad udzielania – m.in. osobom fizycznym, dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Postanowienia art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska nie dają możliwości wprowadzania dodatkowych warunków, które w żaden sposób nie są związane z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, tj. na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji poprzez ustalenie obowiązku niezalegania z opłatami względem gminy Morzeszczyn 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 katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Kolegium tut. Izby zwraca również uwagę, 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).

Należy również wskazać, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia 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 RP).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Kolegium tut. Izby, Rada Gminy Morzeszczyn, zawężając ustawową kategorię podmiotów mogących ubiegać się o dotację, przekroczyła swoje kompetencje do podjęcia badanej uchwały, określone w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 4-5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, art. 43 ustawy o finansach publicznych oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Ponadto Kolegium tut. Izby stwierdziło, że z treści cytowanych zapisów Rozdziału 3 załącznika do badanej uchwały wynika ogólne uprawnienie dla osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości do występowania o udzielenie dotacji, co oznacza, że o dotację mogą ubiegać się także podmioty prowadzące działalność gospodarczą: samodzielnie jako osoby fizyczne

posiadające tytuł prawny do lokalu i jednocześnie będące przedsiębiorcami albo za pośrednictwem wspólnoty mieszkaniowej, w ramach której posiadają lokal. Zgodnie bowiem z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1048) wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości. Z kolei właścicielem lokalu może być również podmiot prowadzący działalność gospodarczą.

Z powyższych względów przyznanie dotacji celowej na podstawie badanej uchwały może stanowić pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zaś jej 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). Obowiązek respektowania przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* wynika także z art. 403 ust. 6 zd. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

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 którym 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, 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. Z ustaleń tut. Kolegium wynika, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wobec braku jednoznacznego 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.

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.

Nieprzedstawienie projektu uchwały ww. organom, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości.

Ponadto w wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że Rada Gminy Morzeszczyn odstąpiła w niej od wskazania sposobu rozliczania przyznanej beneficjentowi dotacji na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest, co stanowi naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium tut. Izby brak jest regulacji prawnych, które zwalniałyby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego od określenia sposobu rozliczania dotacji na dofinansowanie zadań związanych z ochroną środowiska, przy jednoczesnym ustaleniu pozostałych wymogów ustawowych (zasad udzielania i trybu postępowania).

Przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska stanowi jednoznacznie, iż zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tego artykułu 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.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska Rada Gminy Morzeszczyn winna jednoznacznie określić wzór wniosku oraz sposób rozliczenia przyznanej dotacji, ponieważ to organowi stanowiącemu, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku