



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 27.10.2022 r.

Poz. 3969

**Uchwała Nr 140/g126/D/22**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 13 października 2022 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 2022 r. poz. 1668), 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. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn.zm.), art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 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 XXXIX/251/2022 Rady Miejskiej w Skórczu z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy Miejskiej Skórcz na dofinansowanie prac związanych z transportem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejskiej Skórcz:

**orzeka nieważność badanej uchwały.**

### **Uzasadnienie**

W dniu 21 września 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXXIX/251/2022 Rady Miejskiej w Skórczu z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy Miejskiej Skórcz na dofinansowanie prac związanych z transportem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejskiej Skórcz.

Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 13 października 2022 r.

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

Rada Miejska w Skórczu w § 1 badanej uchwały ustaliła zasady oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia, które zawarła w Załączniku do badanej uchwały pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Skórcz na dofinansowanie prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejskiej Skórcz poprzez transport i unieszkodliwienie", zwanego dalej zamiennie Regulaminem.

W § 8 ust. 4 zdanie czwarte Regulaminu postanowiono, że: „Wypłata dotacji nastąpi bezpośrednio na rachunek bankowy Wykonawcy wskazany na fakturze VAT o której mowa w ust. 1 pkt 1.”.

Natomiast z treści § 3 ust. 2 pkt 7 Regulaminu wynika, że sfinansowanie prac, o których mowa wyżej, polega na zleceniu przez miasto Skórcz wykonania podmiotowi posiadającemu stosowne zezwolenie na realizację zadania związanego z usuwaniem azbestu na terenie gminy, wybranemu przez gminę (zwanemu

w badanej uchwale Wykonawcą) i zapłacie za nie. 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 z budżetu gminy 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 Miejskiej w Skórczu 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 bowiem 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 § 2 ust. 3 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że: „*W przypadku, gdy budynek z którego zdejmowany będzie azbest jest związany z prowadzoną działalnością gospodarczą, uzyskana pomoc będzie pomocą de minimis i będzie udzielana zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) 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 352)*”. W § 2 ust. 4 załącznika do badanej uchwały postanowiono, że: „*pomoc dla podmiotów sektora produkcji rolnej na zadanie z zakresu usuwania azbestu z budynków służących działalności rolniczej, udzielana będzie zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. U. UE L 352 z 24 grudnia 2013 r.)*”.

Projekt badanej Uchwały nie został uprzednio zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ani ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Stosownie z kolei do treści przepisu art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa podlega projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis*. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i minister właściwy do spraw rolnictwa w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy w zgłoszonym projekcie.

Z postanowień nadzorowanej uchwały wynika, że Rada Miejska w Skórczu przewidziała możliwość udzielenia pomocy *de minimis* beneficjentom dotacji. W związku z tym projekt analizowanej uchwały powinien zostać przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa zgodnie z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej. Niezachowanie tej procedury w sytuacji, w której lokalny ustawodawca, w przyjętym akcie prawa miejscowego przewiduje udzielenie pomocy *de minimis*, jest sprzeczne z powołanym przepisem i, zdaniem Kolegium Izby, skutkuje jego istotnym naruszeniem. Stosownie do ukształtowanej linii orzeczniczej naruszenie prawa prowadzące do stwierdzenia nieważności uchwały może polegać nie tylko na naruszeniu przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, czy naruszeniu przepisów prawa materialnego, ale także na naruszeniu przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II FSK3595/13).

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że miasto Skórcz zgłosiło badaną uchwałę po jej uchwaleniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w swoim piśmie (nr DMP-5.52.54.2022 z dnia 28 września 2022 roku) podniósł, że uchwała powinna być dostosowana do przepisów regulujących

przyznawanie pomocy *de minimis*. W związku z tym uznać należy, że w analizowanym brzmieniu przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogów, jakim powinien odpowiadać akt prawa miejscowego przewidujący udzielanie tego rodzaju pomocy. Kolegium Izby uzupełniająco stwierdza przy tym, że miasto Skórcz mogło uniknąć niedostosowania uchwały do przepisów regulujących pomoc *de minimis*, gdyby przed jej podjęciem przedłożyło Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projekt uchwały i przy jej podejmowaniu zastosowało się do przedstawionych przez Prezesa ww. Urzędu wskazówek. Natomiast w odniesieniu do wymogu zaopiniowania projektu badanej uchwały przez ministra właściwego ds. rolnictwa, Kolegium Izby uznało, że, w związku z przesłaniem w dniu 22 września 2022 r. badanej uchwały do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (pismo Pana Wojciecha Wierzbowskiego - Zastępcy Burmistrza Miasta Skórcz o numerze BGK. 6235.4.2022) celem zaopiniowania, i brakiem stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażonego w terminie 14 dni od dnia przesłania przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Skórczu, powyższy organ nie wniósł zastrzeżeń do badanej uchwały.

W dalszej kolejności wskazać należy, że w § 5 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska ustaliła, że: "*Wzór wniosku określi Burmistrz miasta w formie zarządzenia.*".

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści wniosku o przyznanie dotacji celowej na realizację zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, co do zasady, należy do sfery kompetencji organu stanowiącego, zatem nie może być przeniesione w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego na organ wykonawczy. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, możliwości przeniesienia swoich ustawowych kompetencji w zakresie określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji na organ wykonawczy.

Ustalenie zatem w badanej uchwale, że wzór wniosku składany przez podmiot dotowany będzie określony przez organ wykonawczy, wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych Rady Gminy określone w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, a także może prowadzić do stosowania niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z cytowanych przepisów wynika bowiem, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 ww. artykułu ustawy, obejmujące w szczególności tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Dodatkowo Kolegium zauważa, że 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.: jaka ma być forma wniosku o udzielenie dotacji oraz jego niezbędne elementy, termin składania wniosku, sposób postępowania ze złożonym wnioskiem, w tym termin jego rozpatrzenia, jak również organ, który dokona oceny wniosku.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska Rada Miejska winna jednoznacznie określić wzór wniosku o przyznanie 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 przy tym, 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 ustawową nałożoną przez ustawodawcę.

W § 4 ust. 1 Regulaminu pn. "Obowiązki Oferenta i Wykonawcy zadania" Rada Gminy postanowiła, że:

*"Oferent na etapie postępowania w sprawie zamówienia na usuwanie wyrobów zawierających azbest ma obowiązek przedłożyć Gminie Miejskiej Skórcz, następujące dokumenty:*

- 1) kopię polisy ubezpieczeniowej Wykonawcy (wymóg na etapie składania ofert),*
- 2) kopię dokumentów potwierdzających uprawnienie Wykonawcy do wykonywania działalności związanej z usuwaniem wyrobów niebezpiecznych zawierających azbest (wymóg na etapie składania ofert),*

*Wykonawca przed przystąpieniem do prac ma obowiązek przedłożyć Gminie Miejskiej Skórcz, następujące dokumenty:*

- 3) dokument potwierdzający zgłoszenie przystąpienia do prac polegających na zabezpieczeniu lub usunięciu wyrobów zawierających azbest właściwemu organowi nadzoru budowlanego, właściwemu okręgowemu*

*inspektorowi pracy oraz właściwemu państwowemu inspektorowi sanitarnemu zgodnie z § 6 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. z 2004 r., Nr 71, poz. 649, z późn.zm.),*

- 4) *opracowany przez Wykonawcę harmonogram odbioru, uzgodniony indywidualnie z właścicielami nieruchomości z których będą one odbierane,*
- 5) *oryginały dwustronnie podpisanych Protokołów odbioru z poszczególnych miejsc usuwania wyrobów zawierających azbest,*
- 6) *oryginały Kart przekazania odpadów na składowisko docelowe z pieczętką składowiska. "*

W § 8 Regulaminu pn. "Rozliczenie dofinansowania i zawarcie umowy" postanowiono z kolei, że:

*"1. Po zakończeniu realizacji zadania Wykonawca rozlicza się z wykonania odbioru z miejsca składowania, transportu, zabezpieczenia i unieszkodliwienia odpadów zawierających azbest. przedkładając następujące dokumenty:*

- 1) *faktury VAT za wykonaną usługę,*
- 2) *dokumentację fotograficzną z realizacji wykonania prac odbioru składowanych wyrobów azbestowych,*
- 3) *dokumenty wymagane zgodnie z § 4 pkt 3-6.*

*2. Zadanie objęte dofinansowaniem zrealizowane winno być do dnia 30 listopada danego roku.*

*3. Szczegóły rozliczenia zawarte zostaną umowie zawartej przez Gminę Miejską Skórcz z Wykonawcą.*

*4. Dokumenty rozliczeniowe podlegają ocenie. Pozytywna ocena rozliczenia zadania stanowi podstawę do wypłaty dotacji. W przypadku wątpliwości Burmistrz może wezwać Wnioskodawcę i Wykonawcę do udzielenia wyjaśnień i gdy to konieczne, dostarczenia dodatkowych dokumentów. Wypłata dotacji nastąpi bezpośrednio na rachunek bankowy Wykonawcy wskazany na fakturze VAT o której mowa w ust. 1 pkt 1.*

*5. Dofinansowanie nie przysługuje Wnioskodawcom, którzy we własnym zakresie wywieźli odpady azbestowe pochodzące z pokryć dachowych nieruchomości, których są właścicielami."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby, powyższe zapisy § 4 pn. "Obowiązki Oferenta i Wykonawcy zadania" Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały związane z wykonaniem czynności przez wykonawcę i oferenta ubiegającego się o zamówienie publiczne nie mieszczą się w zakresie ustawowego upoważnienia.

Kolegium tut. Izby pragnie też podkreślić, że adresatem obowiązków zawartych w Regulaminie stanowiącym Załącznik do badanej uchwały w zakresie rozliczenia (§ 8 pn. "Rozliczenie dofinansowania i zawarcie umowy") nie może być wspomniany wyżej wykonawca czy oferent, lecz beneficjent, który został wskazany w § 2 Regulaminu pn. "Uczestnicy".

Zatem przyjąć należy, że w podanym wyżej zakresie przedmiotowym badana uchwała wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku pragnie podkreślić, że badana uchwała jako akt prawa miejscowego winna zawierać uregulowania sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Przepis prawa miejscowego musi być na tyle precyzyjny, aby wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

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, tj. Rada Miejska w Skórczu musi zatem ściśle uwzględnić 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę 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