

**UCHWAŁA NR 9/43/2017**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 2 marca 2017 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |  |                                  |
|--|----------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>         | <b>9/ Józefa Lucyna Michejda</b> |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>                | <b>10/ Bogusław Wenus</b>        |
| <b>3/ Ewa Śpionek</b>                    | <b>11/ Grażyna Kos</b>           |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>               | <b>12/ Barbara Polowczyk</b>     |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>               | <b>13/ Paweł Dobrzyński</b>      |
| <b>6/ Paweł Jaśkiewicz</b>               | <b>14/ Roman Drozdowski</b>      |
| <b>7/ Łukasz Szczepanik</b>              | <b>15/ Krzysztof Kozik</b>       |
| <b>8/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska</b> | <b>16/ Tomasz Jan Karwicki</b>   |

po rozpoznaniu w dniu 2 marca 2017 roku uchwały nr XXXVII/207/17 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 26 stycznia 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Tomaszów Mazowiecki na dofinansowanie kosztów inwestycji, związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości położonych na terenie Gminy Tomaszów Mazowiecki, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 3 lutego 2017 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późniejszymi zmianami) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561),

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 672 z późniejszymi zmianami) stwierdzanie ważności uchwały nr XXXVII/207/17 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 26 stycznia 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Tomaszów Mazowiecki na dofinansowanie kosztów inwestycji, związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości położonych na terenie Gminy Tomaszów Mazowiecki.

**Uzasadnienie**

W dniu 3 lutego 2017 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XXXVII/207/17 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 26 stycznia 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Tomaszów Mazowiecki na dofinansowanie kosztów inwestycji, związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości położonych na terenie Gminy Tomaszów Mazowiecki (*zwana dalej – uchwałą*).

Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 2 marca 2017 roku rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę, zapraszając przedstawicieli jednostki.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło, że została ona wydana z naruszeniem prawa.

Uchwała nr XXXVII/207/17 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 26 stycznia 2017 roku została podjęta na podstawie m.in. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 672 z późniejszymi zmianami) oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późniejszymi zmianami).

W myśl normy zawartej w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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.

Na mocy art. 403 ust. 5 wyżej wskazanej ustawy 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.

Z kolei przywołany w podstawie prawnej art. 221 ustawy o finansach publicznych dotyczy dotacji celowych na cele publiczne dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. W tym miejscu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi pragnie zauważyć, że przepis art. 221 tejże ustawy nie stanowi normatywnej podstawy do zawarcia umowy w przedmiocie dotacji celowej, o której mowa w uchwale badanej przez tutejsze Kolegium, bowiem ma zastosowanie do dotacji celowych na cele publiczne dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Natomiast taką podstawę stanowi norma zawarta w art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 3 rzeczony uchwały Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki postanowiła, że warunki udzielania dotacji, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, a także sposób rozliczania określa „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Tomaszów Mazowiecki na dofinansowanie kosztów inwestycji, związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest, z terenu nieruchomości położonych na terenie Gminy Tomaszów Mazowiecki” stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W § 3 ust. 1 uprzednio wskazanego załącznika Rada Gminy postanowiła, że dotację na dofinansowanie kosztów inwestycji mogą uzyskać następujące podmioty realizujące przedsięwzięcia związane z usuwaniem odpadów niebezpiecznych zawierających azbest oraz posiadające tytuł prawny do nieruchomości zlokalizowanych w granicach administracyjnych Gminy Tomaszów Mazowiecki: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki sektora finansów publicznych, wspólnoty mieszkaniowe, przedsiębiorcy, pozostali właściciele nieruchomości (rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością). Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podkreśla, że ustawodawca w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska nie posługuje się przesłanką „posiadania tytułu prawnego do

nieruchomości”, którą należy spełnić, aby ubiegać się o przyznanie przedmiotowej dotacji. Nadto w ocenie tutejszego Kolegium organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może ograniczać kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikającej z tego przepisu do osób fizycznych i innych podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości, wykluczając tym samym wspólnoty mieszkaniowe. W tym miejscu przypomnieć należy, że wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy samego prawa w chwili wyodrębnienia w danej nieruchomości pierwszego lokalu, którego właścicielem jest inna osoba niż właściciel nieruchomości, a jej istnienie wiąże się ze sprawowaniem zarządu nieruchomością wspólną (por. art. 1 ust. 1, art. 18 i następne ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1892). Wprawdzie wspólnota mieszkaniowa nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, jednakże może spełniać kryteria dofinansowania inwestycji w zakresie demontażu wyrobów zawierających azbest.

Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 5 załącznika do niniejszej uchwały „Przyznana kwota dotacji podlega zwrotowi w całości na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 885 – t.j. ze zmianami)”. Stosownie do art. 252 ust. 1 tejże ustawy regulującego zasady zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
  - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Tym samym, Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki wyżej wskazanym postanowieniem zmieniła zasady zwrotu dotacji określone w art. 252 ustawy o finansach publicznych, przesądzając, że niezależnie od okoliczności faktycznych występujących w danej sprawie, przyznana dotacja podlega zwrotowi w całości. Dla porządku wskazać należy, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych posiada tekst jednolity ogłoszony w Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późniejszymi zmianami.

W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że wnioskodawca ubiegający się o dotację składa w Urzędzie Gminy Tomaszów Mazowiecki wniosek oraz stosowne załączniki, m.in. dokument potwierdzający prawo własności nieruchomości, przy czym w przypadku nieruchomości, do której tytuł prawny posiada kilka osób - do wniosku należy dołączyć zgodę pozostałych współwłaścicieli wraz z upoważnieniem dla Wnioskodawcy do występowania w imieniu wszystkich współwłaścicieli oraz do podpisania umowy dotacji z Gminą Tomaszów Mazowiecki. Z kolei w § 5 ust. 3 i ust. 5 Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki posługuje się zwrotami „po stwierdzeniu ich kompletności” (wniosków o przyznanie dotacji) i „kompletnego wniosku”.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazał, iż rada gminy określa zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Zatem Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki winna w treści swej uchwały ustanowić odpowiednie regulacje dotyczące wymogów formalnych wniosku i/lub określić wzór wniosku, o którym mowa w § 5 ust. 1 załącznika do niniejszej uchwały. Nieokreślenie wymogów formalnych (elementów) wniosku pozostaje w sprzeczności z treścią § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym stwierdza się, że wnioski o dofinansowanie rozpatrywane są przez komisję po stwierdzeniu ich

kompletności, a także klóci się z postanowieniem § 5 ust. 5 załącznika, zgodnie z którym o kolejności wyboru wniosku decyduje data wpływu do Urzędu Gminy Tomaszów Mazowiecki kompletnego wniosku. Co więcej w § 5 ust. 4 załącznika do uchwały przewidziano, że w sytuacji kiedy wniosek o przyznanie dotacji nie spełnia wymogów formalnych określonych w uchwale, Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie 7 dni od otrzymania tego wezwania wskazując braki formalne, które wymagają usunięcia, pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania. Wskazać należy, że istotnymi elementami wniosku o przyznanie rzeczowej dotacji są przykładowo: dane wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, na której znajduje się azbest, liczba metrów azbestu deklarowanych przez wnioskodawcę do demontażu.

Odnosnie wymogu przedłożenia przez wspólnotę mieszkaniową, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, dokumentu potwierdzającego prawo własności nieruchomości raz jeszcze podkreślić należy, że wspólnocie mieszkaniowej nie przysługuje „prawo własności nieruchomości”, lecz powstaje ona z mocy samego prawa i sprawuje zarząd nieruchomością wspólną.

W § 5 ust. 6 załącznika do uchwały po zdaniu „Wypłata kwoty dotacji będzie realizowana według kolejności składanych wniosków oraz posiadanych środków przeznaczonych na realizację tego zadania” znajduje się zbędny dopisek „do poprawy”.

W § 5 ust. 8 pkt 4 niniejszego załącznika Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki postanowiła, że pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy dotacji pomiędzy Gminą Tomaszów Mazowiecki, a wnioskodawcą, w której zostaną określone w szczególności: tryb kontroli wykonywania zadania. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rada gminy jest uprawniona do stanowienia przepisów dających podstawę do przeprowadzenia kontroli wykonanej inwestycji związanej z demontażem wyrobów zawierających azbest, a które to przepisy winny znaleźć odzwierciedlenie w treści uchwały, a nie być elementem umowy dotacji. Gmina jako podmiot, który przyznaje dotację powinna mieć, uregulowaną stosownymi przepisami zawartymi w treści uchwały, możliwość podejmowania czynności kontrolnych w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji.

W dalszej kolejności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uznało, że § 5 ust. 8 pkt 5 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ w tym paragrafie przyjęto, iż termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji zostaną określone w umowie dotacji. Tymczasem jest to materia, która winna być uregulowana przez radę gminy w drodze uchwały.

Zdaniem tutejszego Kolegium, użycie w § 6 załącznika, sformułowania „Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki zastrzega sobie prawo do (...)” pozostaje w sprzeczności z istotą uchwały podjętej przez Radę Gminy Tomaszów Mazowiecki, bowiem nie jest to akt wydany przez Wójta Gminy Tomaszów Mazowiecki (jego zarządzenie), w którym organ wykonawczy może „zastrzec sobie prawo” do dokonania określonych czynności etc. Powyższe nie stoi na przeszkodzie temu, żeby rada gminy jako organ stanowiący w treści uchwały wprowadziła regulacje odnoszące się do możliwości przeprowadzenia kontroli, o której była już uprzednio mowa, w tym jej kryteriów i trybu przeprowadzenia, które są szczególnie istotne nie tylko z punktu widzenia podmiotu ubiegającego się o przyznanie dotacji celowej, ale także samego organu udzielającego dotację. Nadto należy zwrócić uwagę, że Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały posłużyła się pojęciem nieostrym, zaczerpniętym z prawa karnego, a mianowicie „(...) w przypadku podejrzenia

o nieprzestrzeganie ustaleń (...)”. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi jeżeli intencją Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki było ustanowienie podstawy prawnej służącej wezwaniu wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień w określonych przypadkach, należałoby rozważyć wprowadzenie takiego zapisu, który będzie odpowiadał regulowanej materii i będzie posługiwał się pojęciami przyjętymi na gruncie prawa administracyjnego.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium  
Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w całości
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	9/43/2017
Data dokumentu	2017-03-02
Data złożenia podpisu	2017-03-31 13:04:04
Osoba podpisująca	Ryszard Krawczyk; RIO w Łodzi
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Unizeto Technologies S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 1
Identyfikator dokumentu	59E4CFD0-99E8-497B-9914-C7C7916E35C3