



UCHWAŁA NR 31/119/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 31 lipca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Magdalena Budziarek |
| 2/ Beata Kaczmarek | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 9/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 11/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Bogdan Łągwa | 12/ Tomasz Jan Karwicki |

Po rozpoznaniu w dniu 31 lipca 2020 roku **Uchwały Nr XXV/198/2020 Rady Gminy Ksawerów z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie: Regulaminu finansowania zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ksawerów**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 lipca 2020 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 7 ust. 3-3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 708), art. 403 ust. 4-5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 1219) oraz § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 283), stwierdza nieważność Uchwały Nr XXV/198/2020 Rady Gminy Ksawerów z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie: Regulaminu finansowania zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ksawerów, z uwagi na:

- brak zgłoszenia projektu Uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu ds. rolnictwa,
- postanowienia modyfikujące w nieuprawniony sposób kategorie potencjalnych beneficjentów dotacji,
- postanowienia, które w sposób jednoznaczny nie pozwalają na zidentyfikowanie beneficjenta dotacji,
- postanowienie, które w sposób jednoznaczny nie określa sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia uchybień formalnych wniosku lub jego załączników.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXV/198/2020 Rady Gminy Ksawerów z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie: Regulaminu finansowania zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ksawerów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 lipca 2020 roku, a zbadana została przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 31 lipca 2020 roku. W podstawie prawnej Uchwały przywołano, m.in., art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium stwierdziło, że stosownie do postanowień § 6 pkt 13-14 Regulaminu finansowania zadań zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ksawerów, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXV/198/2020, dofinansowanie w ramach pomocy de minimis może uzyskać podmiot prowadzący działalność gospodarczą, w tym działalność w rolnictwie. Tym samym przedmiotowa Uchwała stanowi program pomocowy w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Natomiast projekt Uchwały, przed jej podjęciem, nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co w ocenie Kolegium oznacza, że Uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3-3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z przywołanymi przepisami projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 7 ust. 3 ustawy), a projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (art. 7 ust. 3a ustawy), które to podmioty w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z § 1 Regulaminu wynika, że finansowanie dotyczy zadań ujętych w „Programie usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ksawerów”, z nieruchomości podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, to jest osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, przedsiębiorców i osób prawnych, a zgodnie z § 5 oraz § 6 pkt 1 i pkt 4 Regulaminu dofinansowanie zadania nastąpić ma w postaci dotacji. Jednocześnie wzór wniosku o usunięcie wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości oraz sfinansowanie tej usługi, stanowiący załącznik nr 1 do Regulaminu, wymaga podania danych dotyczących wnioskodawcy, tj. właściciela, współwłaściciela, użytkownika wieczystego, współużytkownika wieczystego nieruchomości oraz podania, który z przytoczonych tytułów prawnych do nieruchomości przysługuje wnioskodawcy. Tym samym krąg podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie został ograniczony do: właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz współużytkowników wieczystych nieruchomości.

Odnosnie powyższego Kolegium zważyło, że zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej 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. Ponadto z mocy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy została uprawniona do określenia w drodze uchwały zasad udzielania tej dotacji,

obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

W ślad za orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku, sygn. akt I SA/Kr 1656/14, podzielonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w orzeczeniu z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. I SA/Łd 636/15, Kolegium wskazuje, że: „(...) ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 p.o.ś. przykładowe kategorie podmiotów do których taka uchwała może zostać skierowana, czyli beneficjentów dotacji. Za przyjęciem tezy, że stanowi to jedynie przykładowe wskazanie podmiotów, przemawia użycie sformułowania "w szczególności" oraz oddanie do kompetencji rady gminy możliwości udzielenia tym podmiotom dotacji. Tym samym właściwa rada gminy może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym uznając, że pozostałe podmioty określonej pomocy nie wymagają. Takie przykładowe wskazanie oznacza również, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. Tym samym rada gminy może dokonać wyboru podmiotów wskazanych w ust. 4, w tym w punkcie 1 tego przepisu, jak również wskazać inne podmioty, które przez ustawodawcę nie zostały przykładowo podane. (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów.”

W efekcie Kolegium wskazało, że ograniczenie podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie dotacji do: właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz współużytkowników wieczystych nieruchomości, w sposób nieuprawniony modyfikuje kategorie potencjalnych beneficjentów dotacji wyspecyfikowanych w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium zwróciło uwagę, że treść Uchwały została sformułowana w sposób, który nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy dofinansowanie ma zostać przekazane beneficjentowi, czy też bezpośrednio wykonawcy zadania. Zgodnie z § 4 Regulaminu dotowane zadanie, na zlecenie Gminy Ksawerów, będzie wykonywał podmiot wybrany przez Gminę. Ponadto z § 7 Regulaminu wynika, że rozliczenie będzie obejmowało, m.in., protokół z zakończenia robót, podpisany przez przedstawiciela Gminy, wykonawcę oraz właściciela nieruchomości, a także zestawienie imienne osób, u których usunięto wyroby zawierające azbest wraz z oświadczeniem właściciela nieruchomości potwierdzającym wykonanie prac. Powyższe regulacje mogą stanowić podstawę do przekazania dofinansowania z budżetu Gminy bezpośrednio na rzecz wykonawcy usługi, choć też wprost nie wykluczają innej możliwości obiegu przedmiotowych środków. Natomiast definicja zawarta w art. 126 ustawy o finansach publicznych charakteryzuje dotacje jako środki przekazane na rzecz beneficjenta, na którym spoczywa obowiązek ich rozliczenia. W efekcie, w ocenie Kolegium, przytoczone regulacje, jako sformułowane w sposób nieprecyzyjny, pozostają w sprzeczności z art. 403 ust.5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który wymaga, aby organ stanowiący określił 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 oraz w sprzeczności z § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Z § 6, który z mocy § 143 ma zastosowanie do projektów

aktów prawa miejscowego, wynika, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Podobnie, zdaniem Kolegium, w sposób niezrozumiały został sformułowany § 6 pkt 7 Regulaminu, który stanowi, że w przypadku stwierdzenia uchybień formalnych wniosku lub jego załączników wnioskodawca może być wezwany do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. Na gruncie przytoczonego postanowienia powstaje wątpliwość, czy sformułowanie „może” oznacza uprawnienie organu wykonawczego do każdorazowego wezwania wnioskodawcy do usunięcia stwierdzonych uchybień formalnych, jeżeli uzna, że bez ich usunięcia wniosek nie może zostać rozpatrzony, czy też oznacza, że organ wykonawczy, w przypadku stwierdzenia przedmiotowych uchybień, będzie mógł decydować, czy wnioskodawców wezwać do ich uzupełnienia, czy też, z pominięciem wezwania, pozostawić wniosek bez rozpatrzenia. Powyższe powoduje, że przytoczone postanowienie narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Mając na względzie wskazane w sentencji naruszenie prawa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność Uchwały w całości.

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