



UCHWAŁA NR 25/80/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 16 sierpnia 2023 r.

w sprawie: uchwały nr LXIV/405/2023 Rady Gminy Białaczów z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu finansowania kosztów odbioru i utylizacji odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu gminy Białaczów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk	6/ Radosław Hrychorczuk
2/ Iwona Kopczyńska	7/ Aneta Jakubczak
3/ Anna Kaźmierczak	8/ Paweł Dobrzyński
4/ Łukasz Szczepanik	9/ Zofia Dolewka
5/ Magdalena Budziarek	10/ Anna Adamczewska

Po rozpoznaniu w dniu 16 sierpnia 2023 roku **Uchwały Nr LXIV/405/2023 Rady Gminy Białaczów z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu finansowania kosztów odbioru i utylizacji odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu gminy Białaczów** (dalej: Uchwała), działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463) oraz art. 18 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność Uchwały Nr LXIV/405/2023 Rady Gminy Białaczów z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu finansowania kosztów odbioru i utylizacji odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu gminy Białaczów, z powodu naruszenia prawa tj. art. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 z późn. zm.) w związku z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 t.j.), art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska w związku z art. 400a ust. 1 pkt 8 tej ustawy, art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.) i art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz.U. z 2022 r., poz. 699), poprzez:

- określenie w przedmiotowej Uchwale zasad i trybu finansowania kosztów odbioru i utylizacji odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu gminy Białaczów w innej formie niż dotacja celowa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- określenie w przedmiotowej Uchwale, że środki pochodzące z budżetu Gminy Białaczów będą przeznaczone na finansowanie zadań związanych z odbiorem i utylizacją odpadów pochodzących z działalności rolniczej (folii rolniczych, siatki i sznurka do owijania balotów, opakowań po nawozach oraz typu Big Bag) z terenu gminy Białaczów;

- określenie w przedmiotowej Uchwale, że środki pochodzące z budżetu Gminy Białaczów będą przeznaczone na finansowanie wydatków z zakresu ochrony środowiska niebędących inwestycjami.

Uzasadnienie

W dniu 21 lipca 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Nr LXIV/405/2023 Rady Gminy Białaczów z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu finansowania kosztów odbioru i utylizacji odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu gminy Białaczów. Kolegium wszczęło postępowanie zapraszając na posiedzenie w dniu 16 sierpnia 2023 roku przedstawicieli jednostki, którzy nie wzięli udziału w posiedzeniu.

W toku badania Uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Uchwała Nr LXIV/405/2023 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 400a ust. 1 pkt 8 oraz art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W załączniku do Uchwały ujęto „Regulamin finansowania kosztów odbioru i utylizacji odpadów pochodzących z działalności rolniczej tj. folii rolniczych, siatki i sznurka do owijania balotów, opakowań po nawozach oraz typu Big Bag z terenu gminy Białaczów z wykorzystaniem środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”.

Zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu Pomoc będzie udzielana w formie bezgotówkowej, tj. poprzez zlecenie przez gminę Białaczów uprawnionemu Wykonawcy, wyłonionemu zgodnie z przepisami prawa, dokonania odbioru i zagospodarowania odpadów, o których mowa w § 5 oraz sfinansowanie tych prac w ilości zgłoszonej w złożonych wnioskach przez poszczególnych wnioskodawców. Kosztem własnym wnioskodawcy przy realizacji ww. przedsięwzięcia – jak wynika z § 4 ust. 5 Regulaminu - będzie koszt, który poniesie on z tytułu transportu odpadów pochodzących z działalności rolniczej w miejsce wskazane przez Urząd Gminy Białaczów. Dodatkowo w § 6 ust. 1 Regulaminu dookreślono, że pomoc w zakresie usuwania odpadów pochodzących z działalności rolniczej polega na ich nieodpłatnym usunięciu i unieszkodliwieniu w zakresie zgłoszonym przez zainteresowane osoby we wniosku o przyznanie pomocy.

Oceniając legalność powyższych postanowień Regulaminu odwołać należy się do art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 z późn. zm.; dalej: ustawa Prawo ochrony środowiska). Zgodnie z art. 403 ust. 4 ww. ustawy finansowanie przez gminę ochrony środowiska może polegać na udzielaniu z budżetu gminy dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Określenie zasad udzielania takiej dotacji celowej, w szczególności kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania należy – jak wynika z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska - do rady gminy.

W ocenie Kolegium Izby w świetle powyższych przepisów finansowanie przez gminę ochrony środowiska na podstawie art. 403 ust. 4 i nast. ustawy Prawo ochrony środowiska jest dopuszczalne wyłącznie w formie dotacji celowej, o której mowa w art. 127 ust. 1 pkt. 1 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 t.j.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Dotacja celowa jest prawną formą wydatkowania środków budżetowych o cechach przesądzonych przez ustawodawcę w art. 126 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ww. przepisem dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że

dotacje są środkami publicznymi (zob. C. Kosikowski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2011, art. 126.), co oznacza że stanowią świadczenia pieniężne na rzecz beneficjentów, które podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Biorąc pod uwagę powyższe przyjąć należy, że świadczenia o charakterze innym aniżeli pieniężny nie są dotacjami w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium Izby z § 4 ust. 2 i 5 oraz § 6 ust. 1 Regulaminu wynika natomiast, że finansowanie przez Gminę Białaczów ochrony środowiska polega na udzielaniu wnioskodawcom (beneficjentom pomocy) nieodpłatnych świadczeń związanych z usunięciem i unieszkodliwieniem odpadów pochodzących z ich działalności rolniczej wykonywanych przez Gminę Białaczów za pośrednictwem wybranego przez nią wykonawcy. Tym samym nie następuje przekazywanie przez Gminę Białaczów wnioskodawcy jakichkolwiek środków pieniężnych w formie dotacji celowej, a świadczenie, które on uzyskuje nie ma charakteru pieniężnego (stanowi nieodpłatne świadczenie wykonywane przez Gminę za pośrednictwem wybranego przez nią wykonawcy). Zdaniem Kolegium Izby art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może stanowić podstawy prawnej dla podjęcia uchwały, w której rada gminy określa zasady finansowania ochrony środowiska zgodnie z którymi udzielane z budżetu gminy wsparcie (pomoc) nie jest dotacją w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. Uchwała na mocy której następowała by taka pomoc o charakterze niepieniężnym naruszałaby art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych

Odnosząc się do postanowień Regulaminu wyznaczających zadania, które będą finansowane środkami pochodzącymi z budżetu Gminy Białaczów, wskazać należy, że 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. Z kolei w myśl art. 400a ust. 1 tej ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje m.in. przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami (pkt 8), a zadanie to należy do zadań własnych gminy (art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska). W ocenie Kolegium Izby należy jednakże podkreślić, że finansowanie przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami może dotyczyć tylko i jedynie takich przedsięwzięć, które są wyrazem realizacji zadań gminy z zakresu gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że obowiązek gminy organizacji odbioru odpadów dotyczy wyłącznie odpadów komunalnych zdefiniowanych w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz.U. z 2022 r., poz. 699; dalej: ustawa o odpadach). Analiza treści ww. przepisu wyklucza możliwość zaliczenia odpadów powstałych w rezultacie prowadzonej działalności rolniczej (np. folii rolniczych, siatki i sznurka do owijania balotów, opakowań po nawozach oraz typu Big Bag) do kategorii odpadów komunalnych. W ocenie Kolegium Izby postanowienia Regulaminu, według których zadania obejmujące odbiór i utylizację odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu gminy Białaczów mogą być dofinansowane na zasadach określonych w uchwale z dnia 20 lipca 2023 r., naruszają art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 400a ust. 1 pkt 8 tej ustawy, art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, a Rada podejmując taką regulację wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Na zakończenie powyższych rozważań, wskazać trzeba, że jeżeli gmina ma zamiar realizować ww. zadania i w związku z tym przystępuje do programu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, którego priorytetowym celem jest osiągnięcie efektu ekologicznego lub szerzej, efektu z zakresu ochrony środowiska, to wówczas jest ona uprawniona, o ile program tego wymaga, do ponoszenia wydatków w ramach środków własnych.

Badając przedmiotowy Regulamin Kolegium Izby uznało również, że przyjęta regulacja prawna dotycząca zadań, na które przysługuje finansowanie z budżetu Gminy Białaczów, pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wyraźnie wynika bowiem, że dotacja celowa może być przyznana wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących poprawie stanu środowiska naturalnego (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2021 r., sygn. akt. I GSK 406/21). Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, zadanie polegające na odbiorze i utylizacji odpadów pochodzących z działalności rolniczej (folii rolniczych, siatki i sznurka do owijania balotów, opakowań po nawozach oraz typu Big Bag) z terenu gminy Białaczów, którego źródłem finansowania mają być środki finansowe pochodzące z dotacji uzyskanej przez gminę Białaczów z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz środki własne Gminy Białaczów, nie jest inwestycją. Zadanie to polega bowiem na pokryciu bieżących kosztów, a nie kosztów realizacji inwestycji, o której mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przyjęcie takiej regulacji stanowi zatem naruszenie wspomnianego art. 403 ust. 4 oraz ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk