



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 100

Uchwała Nr 301/g234/D/19

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 19 grudnia 2019 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.), art. 30 ust.1, ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 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 2018 r. poz. 362 z późn. zm.) oraz § 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 IX/119/19 Rady Gminy Kościerzyna z dnia 23 października 2019 roku w sprawie dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kościerzyna z wykorzystaniem środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 20 listopada 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IX/119/19 Rady Gminy Kościerzyna z dnia 23 października 2019 roku w sprawie dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kościerzyna z wykorzystaniem środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, zaś w dniu 19 grudnia 2019 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą Rada Gminy Kościerzyna przyjęła „Regulamin dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kościerzyna z wykorzystaniem środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku”, stanowiący załącznik do badanej uchwały, w którym określiła zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji na finansowanie ww. kosztów zadania oraz sposób ich rozliczania.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, zawiera bowiem postanowienia niezgodne między innymi z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, z ustawą Prawo ochrony środowiska, ustawą o samorządzie gminnym oraz z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że zgodnie z treścią § 2 ust. 1 załącznika do uchwały:

„1. O udzielenie dofinansowania mogą ubiegać się podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (jednolity tekst Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zmianami).”

W dalszych postanowieniach § 2 załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła, że:

„3. W przypadku, gdy obiekt budowlany, z którego zdejmowany będzie azbest jest związany z prowadzoną działalnością gospodarczą, pomoc uzyskana z tego Konkursu 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. Urz. UE Nr 352 z 24 grudnia 2013 r., str. 9, ze zmianami).

4. Pomoc dla podmiotów sektora produkcji rolnej na zadanie z zakresu usuwania azbestu z budynków służących działalności rolniczej, udzielana będzie zgodnie z rozporządzeniem Komisji Wspólnoty Europejskiej 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. Urz. UE L Nr 352 z 24 grudnia 2013 r.)

5. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w tym działalność w zakresie rolnictwa, ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy publicznej, podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji nr 1407/2013 mają obowiązek przedłożyć wraz z wnioskiem podmiotowi udzielającemu pomocy:

1) wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go latach podatkowych albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie, jakie otrzymał w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,

2) informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. Nr 53 poz. 311 ze zmianami) albo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. Nr 121, poz. 810).”

Z treści cytowanych zapisów załącznika do uchwały wnioskować należy zatem jednoznacznie, że przedmiotowe dotacje będą udzielane m.in. podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Tym samym mogą stanowić pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zaś ich 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).

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 którymi 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 (ww. art. 7 ust. 3 ustawy), 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. W wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z przedstawicielem gminy Kościerzyna uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że warunki do objęcia ww. pomocą mogą również spełniać podmioty prowadzące działalność w rolnictwie lub rybołówstwie, zatem badana uchwała ma 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 z kolei 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. Tym samym zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

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.

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

Ponadto badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 3 ust. 9 załącznika do uchwały, stanowiącego Regulamin dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i odpadów zawierających azbest (...) Rada Gminy Kościerzyna postanowiła, że:

„9. Środki na dofinansowanie pochodzić będą z:

- a) dotacji WFOŚiGW w Gdańsku – 70 % kosztów kwalifikowanych
- b) dotacji Gminy Kościerzyna.”

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale jedynie przyznanego dofinansowania w wysokości 70% kosztów kwalifikowanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, bez określenia wysokości dofinansowania z budżetu gminy Kościerzyna - nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej, gdyż wskazuje jedynie wielkość dofinansowania z jednego źródła, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji z budżetu gminy Kościerzyna. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy Kościerzyna 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 Kościerzyna 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.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło również, że w § 6 treści załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Kościerzyna określiła szeroki zakres obowiązków oferenta i wykonawcy zadania, które winny być zawarte w umowie z wykonawcą zadania.

W treści § 6 załącznika badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że:

„1. Oferent na etapie postępowania w sprawie zamówienia na usuwanie wyrobów zawierających azbest oraz Wykonawca przed przystąpieniem do prac i po ich realizacji ma obowiązek przedłożyć w Urzędzie Gminy Kościerzyna następujące dokumenty:

1) kopię dokumentów potwierdzających uprawnienie Wykonawcy do wykonywania działalności związanej z usuwaniem wyrobów niebezpiecznych zawierających azbest,

2) 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 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz.U.nr 71, poz. 649 ze zmianami),

3) protokół odbioru prac z usuwania wyrobów zawierających azbest,

4) oryginały Kart przekazania odpadów na składowisko docelowe z pieczętką składowiska.

2. Wykonawca zobowiązuje się pod rygorem wykluczenia z udziału w Programie przestrzegać wszystkich zaleceń i wymagań Urzędu Gminy Kościerzyna polegających na:

1) działalności zgodnej z zasadami wolnej konkurencji,

2) terminowym wywiązywaniu się z umowy zawartej z Gminą Kościerzyna,

3) zgodnych z zasadami dobrych praktyk handlowych i kultury osobistej kontaktów z podmiotami Programu,

4) przeprowadzenia inwestycji zgodnie z przepisami prawa budowlanego i Polskimi Normami a także innymi przepisami obowiązującymi w tym zakresie,

3. Wykonawca służy pomocą merytoryczną i techniczną dot. Programu.

4. Wykonawca, który nie wywiązał się z zawartej umowy - nie dotrzymał terminów, wykonał przedmiot umowy niezgodnie z umową lub obowiązującymi przepisami, zostanie wykluczony z Programu oraz zobowiązany do pokrycia strat będących następstwem tych działań i zaniechań.

5. Wykonawca poniesie koszty naprawy, ewentualnych zniszczeń, spowodowanych na szkodę właściciela obiektu budowlanego i osób trzecich, których się dopuścił podczas wykonywania usługi.”.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie w treści § 6 załącznika do badanej uchwały zacytowanych wyżej obowiązków oferenta i wykonawcy zadania nie należy do sfery kompetencji Rady Gminy, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Ustalenie w badanej uchwale kwestionowanych uregulowań stanowi naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określonych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji w zakresie treści dotyczących obowiązków oferenta i wykonawcy zadania, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do wójta gminy należy określanie sposobu wykonywania uchwał rady, które jest realizowane w tym przypadku m.in. poprzez zawarcie umowy z wykonawcą zadania dotyczącego usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie gminy Kościerzyna, w której można m.in. określić obowiązki oferenta i wykonawcy zadania.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe zapisy § 6 załącznika do badanej uchwały pozostają także w sprzeczności z 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 zaś z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przysługuje jedynie upoważnienie do ustalania zasad udzielania dotacji, a więc sposobu postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymaganych dokumentów do rozpoznania wniosku, formy załatwienia wniosku. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska,

nie może zatem regulować dodatkowych kwestii, gdyż takie działanie stanowi również naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 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).

Nieprzedłożenie projektu badanej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji oraz ustalenie dodatkowych postanowień w zakresie obowiązków oferenta i wykonawcy zadania, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

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.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

