

Uchwała Nr 23.307 2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 29 października 2019 roku

dotycząca orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXXVII/305/2018 Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przyznawania dofinansowania na usuwanie, transport i utylizację odpadów zawierających azbest z terenu miasta Raciąż ze środków pozyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1

Orzeka nieważność uchwały Nr XXXVII/305/2018 Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przyznawania dofinansowania na usuwanie, transport i utylizację odpadów zawierających azbest z terenu miasta Raciąż ze środków pozyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, z powodu naruszenia art. 4 ust. 1, w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), a także art. 403 ust. 4 i ust. 5 w związku z art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1815 ze zm.) oraz art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 362 ze zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Raciąż prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 21 października 2019 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXXVII/305/2018 Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przyznawania dofinansowania na usuwanie, transport i utylizację odpadów zawierających azbest z terenu miasta Raciąż ze środków pozyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Raciążu przyjęła regulamin dofinansowania z budżetu Gminy usuwania, transportu i utylizacji wyrobów zawierających azbest z budynków mieszkalnych i gospodarczych należących do osób fizycznych z terenu Gminy Miasto Raciąż.

W § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu.

Powyższy akt ogłoszony został w Biuletynie Informacji Publicznej, nie został natomiast opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Kolegium wskazuje, że akty prawne podlegające ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym zostały wymienione w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W świetle tego przepisu ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Podstawą do opublikowania badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest stwierdzenie, że uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, aby dany akt stanowiony przez jednostkę samorządu terytorialnego można było zakwalifikować do aktów prawa miejscowego, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym. Oznacza to, że wyrażone w akcie prawa zakazy, nakazy lub uprawnienia muszą mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sprawie, a zawarte w akcie normy muszą się odnosić do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu.

Analizowana uchwała dotyczy zasad udzielania dofinansowania właścicielom nieruchomości na przedsięwzięcia mające na celu likwidację wyrobów zawierających azbest. Uchwała jest kierowana do określonej grupy podmiotów i wyznacza określony sposób zachowania w formie zakazów, nakazów lub uprawnień. Uchwała nadaje mieszkańcom Gminy pewne uprawnienia, a także zawiera normy, które mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Ogłoszenie uchwały w BIP, bez jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego nie wypełnia ustawowego obowiązku.

Dodatkowo należy wskazać, że w świetle art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska: „4. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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.

W § 2 ust. 3 Regulaminu Rada Miejska w Raciążu ustaliła, że z dotacji mogą korzystać tylko osoby fizyczne. Natomiast w § 2 ust. 4 Rada wprowadziła postanowienie, według którego dofinansowaniem nie może zostać objęta nieruchomość lub jej część wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej.

Zdaniem organu nadzoru zapis ten powoduje zawężenie kręgu podmiotów mogących otrzymać dotację wynikających z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawodawca wskazał w ww. przepisie kategorie podmiotów, do których podjęta przez radę gminy uchwała może być kierowana. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” wskazuje wyłącznie na możliwość rozszerzenia tego kręgu. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący wykonując postanowienia ustawy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, spośród wybranych kategorii podmiotów, którym przyznaje dotację.

Należy nadto zauważyć, iż w myśl art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Zgodnie z przytoczonym art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska o dotacje na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu

ochrony środowiska mogą ubiegać się podmioty tam wymienione. W związku z powyższym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały powinny być uwzględnione postanowienia art. 403 ust. 6 Prawa ochrony środowiska, który stanowi, że w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. A zatem projekt badanej uchwały powinien być w trybie art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (pomoc de minimis). Ze złożonych wyjaśnień wynika, że projekt uchwały nie był przekazany do zaopiniowania do UOKiK oraz Ministerstwa Rolnictwa.

Ponadto w § 3 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła: „Urząd Miasta Raciąża zastrzega sobie możliwość żądania innych dokumentów niezbędnych do uzyskania dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”. Zdaniem Kolegium Izby zapis ten jest niejasny, gdyż nie precyzuje jakie dokumenty mogą być żądane od beneficjenta i może powodować dowolność organu wykonawczego j.s.t. w zakresie ustalenia dokumentów potrzebnych do uzyskania dofinansowania. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Skoro organowi stanowiącemu gminy, na mocy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, została przyznana kompetencja do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania tej dotacji i sposobu jej rozliczania, to powyższe powinno być określone w akcie prawa miejscowego przez Radę Miejską precyzyjnie, konkretnie i jednoznacznie, tak by nie było wątpliwości o jakie dokumenty chodzi.

Rada Miejska w Raciążu określając w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały, że „wysokość dofinansowania wynosi do 80 % kosztów określonych w § 2 ust. 1 [...]” nie uregulowała w sposób precyzyjny poziomu dotacji. W ocenie Kolegium RIO organ stanowiący, dysponując kompetencją do określania zasad udzielania dotacji, powinien w uchwale określić wysokość przedmiotowej dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent, nie miał wątpliwości o jaką wielkość dofinansowania może się ubiegać. Zwrot „do 80%” nie spełnia kryteriów jasności wskazanych powyżej.

W § 4 ust. 3 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że wnioskodawca zobowiązany jest do uregulowania w Urzędzie Skarbowym wszystkich ewentualnych zobowiązań podatkowych związanych z otrzymaniem dotacji, natomiast w § 5 ust. 5 Rada przewidziała możliwość sprawdzenia i weryfikacji wniosku w terenie.

Zdaniem Kolegium Izby każda weryfikacja i sprawdzenie wniosku w terenie wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Natomiast z analizy przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynika prawo do kontroli dotowanych podmiotów. Podobne przekroczenie delegacji ustawowej Rada Miejska popełniła zobowiązując wnioskodawców do uregulowania ww. zobowiązań podatkowych. Obowiązek ten wynika z mocy przepisów rangi ustawowej i nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych nakazów w akcie organu stanowiącego. Powyższe zapisy uchwalono z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium wskazuje także, że ustawodawca w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska nałożył na gminę obowiązek zawarcia w uchwale sposobu rozliczania dotacji. Z analizowanej uchwały nie wynika wypełnienie tego obowiązku.

Dodatkowo w załączniku nr 1a do uchwały zawarto obowiązek złożenia oświadczenia w zakresie prawdziwości złożonych danych i dokumentów pod odpowiedzialnością karną wynikającą z art. 233 § 1 kodeksu karnego. Kolegium Izby stwierdza, że w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska brak jest delegacji ustawowej dla powyższej regulacji. Kolegium Izby wskazuje, że z przepisu art. 233 § 6 ustawy Kodeks karny wynika, iż odbieranie oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej jest możliwe wówczas, jeśli przewiduje to ustawa. Rada Miejska w Raciążu zobowiązując wnioskodawców dotacji do składania oświadczenia o znajomości skutków składania fałszywych oświadczeń wynikających z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, wykroczyła poza zakres kompetencji przewidzianych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przedmiotową uchwałę nadesłano do badania z opóźnieniem, z naruszeniem ustawowego terminu określonego w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Kolegium Izby zwraca uwagę na obowiązek zachowania ustawowych terminów w zakresie przedkładania uchwał objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby uznało, że naruszenie prawa ma charakter istotny i orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski