

**UCHWAŁA NR 0102-472/23**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE**

z dnia 20 grudnia 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LXXII/657/2023 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia zasad dofinansowania z budżetu Gminy Ruciane - Nida dla przedsięwzięć z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ruciane - Nida w 2023 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LXXII/657/2023 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z dnia 23 października 2023 r. w sprawie określenia zasad dofinansowania z budżetu Gminy Ruciane-Nida dla przedsięwzięć z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rucane-Nida w 2023 roku.

**U z a s a d n i e**

Rada Miejska Ruciane-Nida na sesji w dniu 23 października 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXXII/657/2023 w sprawie określenia zasad dofinansowania z budżetu Gminy Ruciane-Nida dla przedsięwzięć z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rucane-Nida w 2023 roku.

W dniu 24 listopada 2023 r. przedmiotową uchwałę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 8 grudnia 2023 r. zawiadomiono Gminę Ruciane-Nida, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 20 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Ruciane-Nida nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Rada Miejska Ruciane-Nida, jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazała art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz uchwałę „Rady Miejskiej Ruciane-Nida z dnia 24 października 2022 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ruciane-Nida na lata 2022-2032”.

W § 1 uchwały zapisano, że określa się zasady dofinansowania ze środków budżetowych Gminy Ruciane-Nida dla przedsięwzięć z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ruciane-Nida w 2023 roku.

W § 3 uchwały, Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Załącznik do badanej uchwały stanowił „Regulamin udzielania dofinansowania ze środków budżetu Gminy Ruciane-Nida na przedsięwzięcia z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Ruciane-Nida w 2023 roku”.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 tej ustawy w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa art. 403 ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

Z art. 403 ust. 4 ustawy wynika, że 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.

Stosownie natomiast do art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 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.

W § 2 ust. 1 załącznika do badanej uchwały zapisano, że dofinansowaniu będą podlegały następujące zadania: 1) demontaż wyrobów zawierających azbest, 2) zabezpieczenie odpadów w czasie prowadzenia prac, 3) załadunek, transport i unieszkodliwienie odpadów poprzez składowanie wyrobów zawierających azbest na przystosowanym składowisku, 4) usuwanie wyrobów zawierających azbest złożonych na posesji wraz z transportem i unieszkodliwieniem na przystosowanym składowisku. W § 4 ust. 1 i 2 załącznika do badanej uchwały zapisano, że dofinansowanie będzie udzielane w formie bezgotówkowej, tj. poprzez dotowanie z budżetu gminy prac polegających na demontażu, transporcie i unieszkodliwieniu wyrobów zawierających azbest. Dofinansowanie prac, o których mowa w ust. 1, polega na zleceniu przez Gminę Ruciane-Nida wykonaniu prac związanych z demontażem, transportem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest podmiotom posiadającym stosownie uprawnienia związane z usuwaniem azbestu. Następnie w § 6 ust. 1 i 2 załącznika do badanej uchwały zapisano, że prace związane z demontażem, transportem i utylizacją będą wykonywane przez podmiot posiadający stosowne zezwolenia i wyłoniony przez Gminę Ruciane – Nida w postępowaniu zgodnym z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.), a kwota dofinansowania przekazywana będzie bezpośrednio na rachunek bankowy

wskazany przez wykonawcę wyłonionego w postępowaniu zgodnym z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

Kolegium Izby wskazuje, że w § 2 ust. 1, § 4, § 6 ust. 1 załącznika do badanej uchwały zapisano, że dotowane będą prace polegające na demontażu, transporcie i unieszkodliwianiu wyrobów zawierających azbest.

Kolegium Izby stwierdza, że rada przekroczyła zakres upoważnienia wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w sposób istotny. Wskazany przepis nie daje, bowiem radzie kompetencji do regulowania spraw związanych z demontażem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów azbestowych.

Z kolei w § 4 ust. 1 i 2 oraz § 6 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały zapisano, że dofinansowanie będzie udzielane w formie bezgotówkowej za wykonane prace, zlecone przez Gminę Ruciane-Nida, związanych z demontażem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest podmiotom posiadającym stosownie uprawnienia i zezwolenia związane z usuwaniem azbestu i wyłonionym przez Gminę Ruciane – Nida w postępowaniu zgodnym z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze m.), a kwota dofinansowania przekazywana będzie bezpośrednio na rachunek bankowy wskazany przez wykonawcę wyłonionego w postępowaniu zgodnym z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

Zdaniem Kolegium Izby, norma kompetencyjna zawarta w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie daje radzie gminy upoważnienia do regulowania tego typu spraw. Zgodnie z tym przepisem 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.

Kolegium Izby wskazuje również, że badana uchwała nie zawiera uregulowań dotyczących czynności, jakie ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, uregulowań dotyczących wniosku o udzielenie dotacji, postępowania z wnioskiem, wymaganych dokumentów do rozpoznania wniosku, a także formy załatwienia wniosku.

Zasady udzielania dotacji, to reguły prawne, podstawy i normy postępowania o charakterze ogólnym wynikające z przepisów prawa, określające, „kto”, „komu” i „na co” i w jakiej wysokości mogą być udzielane dotacje. WSA w Krakowie stwierdził, że zasady to ogólne i generalne postanowienia określające, komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, na jakie zadania może być udzielona dotacja oraz do jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku, a także forma załatwienia wniosku/wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., I Sa/Kr 1673/10/.

Poza powyższym Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała nie zawiera uregulowań dotyczących sposobu rozliczania dotacji. 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.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2

kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

Prezes

Bogdan Gaber