

UCHWAŁA NR XXIX.228.K.2019

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

W SZCZECINIE

z dnia 6 listopada 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VIII/72/19 Rady Gminy Rymań z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady finansowania zadań związanych z demontażem, odbiorem, transportem i utylizacją wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rymań

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 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/72/19 Rady Gminy Rymań z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady finansowania zadań związanych z demontażem, odbiorem, transportem i utylizacją wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rymań.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr VIII/72/19 Rady Gminy Rymań z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady finansowania zadań związanych z demontażem, odbiorem, transportem i utylizacją wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rymań, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 15 października 2019 r. Przedmiotowa uchwała wydana została na podstawie art. 403 ust. 2-6 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2019, poz. 1396, ze zm.) Regulowana przez nią materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że budzi ona wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Gminy Rymań pismem z dnia 29 października 2019 r. (znak: K.0010.481.MB.2019).

W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 6 listopada 2019 r.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 6 listopada 2019 r. Jednostka nie skorzystała z przysługującego jej prawa uczestniczenia w posiedzeniu, jak również nie złożyła w przedmiotowym zakresie pisemnych wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr VIII/72/19 Rady Gminy Rymań z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady finansowania zadań związanych z demontażem, odbiorem, transportem i utylizacją wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rymań w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności.

Organ stanowiący jako podstawę prawną badanej uchwały wskazał m.in. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z przywołanym przepisem rada gminy w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej na zadania związane z ochroną środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W treści badanej uchwały organ stanowiący nie określił poziomu dofinansowania o uzyskanie jakiego może ubiegać się podmiot wskazany w § 4 Regulaminu (tj. właściciel będący osobą fizyczną lub gminną osobą prawną jako jednostką sektora finansów publicznych).

Natomiast w § 7 Rada postanowiła, że wykonawcą zadania polegającego na demontażu, odbiorze, transporcie i utylizacji wyrobów zawierających azbest - będzie podmiot wyłoniony przez gminę zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa, co w zakresie przedmiotowej uchwały oznacza, że zawarte w niej i wskazane powyżej regulacje zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska z uwagi na brak określenia poziomu dofinansowania, o które może ubiegać się wnioskodawca.

Dodatkowo wskazać należy, iż art. 94 Konstytucji określa przesłanki legalności aktu prawa miejscowego. Cyt. regulacja przesądza, że 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. Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, organy samorządu terytorialnego wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są umocowane do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego, jak również do regulowania materii określonej w przepisach powszechnie obowiązujących. Realizując

kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi więc ściśle uwzględniać wskazania zawarte w upoważnieniu ustawowym. Pełne zrealizowanie tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu stanowi o zgodności z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia.

W art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca upoważnił organ stanowiący do ustalenia zasad udzielania dotacji, tj. określenia kryteriów przyznawania dotacji z budżetu gminy, celu dotacji, trybu postępowania dotyczącego przyznawania przedmiotowej dotacji, a także sposobu rozliczenia przyznanych środków publicznych. Ustawodawca tym samym zobowiązał organ stanowiący do regulowania w podjętej uchwale poziomu dofinansowania, o które może ubiegać się wnioskodawca. Brak ustalenia w uchwale konkretnych wartości powoduje dowolność dla organu wykonawczego do obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów, co nie tylko narusza dyspozycję ww. artykułu z ustawy prawo ochrony środowiska, lecz również art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym właściwy organ gminy (Rada) stanowi na podstawie ustawowych upoważnień akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie danej gminy.

W zakresie braku określenia przez organ stanowiący poziomu dofinansowania w ramach udzielanej dotacji celowej Kolegium wskazuje na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym sąd podzielił pogląd wyrażony w uchwale Nr XI/60/S/2012 RIO w Szczecinie z dnia 9 maja 2012 r. że: *„organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać”* (wyrok z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3664/15). Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (wyrok z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Sz 52/12) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 3 lipca 2019 r. sygn. akt: III SA/Po 343/19).

Przyjęcie powyższego stanowiska jako zachowującego swoją aktualność w obowiązującym stanie prawnym prowadzi do stwierdzenia, że na podstawie art. 403 ust. 5 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska to radzie gminy jako organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, działającemu na podstawie ustawowych upoważnień, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, w ramach którego uchwała winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, wypełniając tym samym delegację ustawową nałożoną przez ustawodawcę w cyt. przepisie. W ocenie Kolegium bowiem w świetle upoważnienia ustawowego, wynikającego z powyższych przepisów w pojęciu zasad udzielania dotacji celowej mieści się wyłączone uprawnienie organu stanowiącego do określenia wysokości tej dotacji dla potencjalnych beneficjentów. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że organ

stanowiący określając zasady udzielania dotacji, o której mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, powinien określić wszystkie normy, które dotyczą celu i kryteriów udzielanej dotacji, warunków które należy spełnić, by ubiegać się o dotację, podmioty, które będą mogły otrzymać dotację oraz sposób ustalenia jej wysokości. Z uwagi na to, że dla swojej ważności podjęta uchwała musi zawierać wszystkie elementy wymienione powyżej, podjęcie uchwały bez wskazania któregokolwiek z nich, tu bez ustalenia wysokości dotacji, skutkuje stwierdzeniem jej nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 5 cyt. ustawy.

W zakresie § 7 Regulaminu należy wyjaśnić, że stosownie do treści art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2019 r., poz. 1843) pod pojęciem „zamówienia publiczne” należy rozumieć umowy odpłatne zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Jak wynika z treści badanej uchwały Gmina Rymań postanowiła o udzieleniu dofinansowania osobom fizycznym oraz gminnym osobom prawnym jako jednostkom sektora finansów publicznych na realizację czynności polegających na: demontażu, odbiorze, transporcie i utylizacji wyrobów zawierających azbest, których wykonawcą będzie podmiot wyłoniony przez gminę zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. W ocenie Kolegium to wnioskodawcy są podmiotami, które powinny wykonywać przedmiotowe czynności oraz ponosić związane z tym koszty. Wskazane powyżej przedsięwzięcia związane z wyrobami zawierającymi azbest powinny być realizowane przez poszczególnych wnioskodawców (jako zleciendawców), a nie przez gminę, która ma jedynie udzielać dotacji (dofinansowania) na te przedsięwzięcia. Tak więc nie jest możliwe nałożenie na wnioskodawców, którzy otrzymali dotację – obowiązku skorzystania z usług „wykonawcy wyłonionego przez gminę zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych”, gdyż takie sformułowanie w istotny sposób narusza art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W świetle powyższych wywodów z powodu istotnego naruszenia prawa Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Skarunkowej
w Szczecinie
Bogusław Staszewski