

BR. 0711.4.2022



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl



Warszawa, dnia 4 kwietnia 2022 r.

KI.0011.127.2022.JM.

URZĄD MIASTA ŻYRARDOWA
BIURO RADY MIASTA ŻYRARDOWA

Wpłynęło dnia: 5.04.22

Nr akt: 10817/2022

Ilość załączników:

Podpis: 1. Nolej

**Przewodniczący
Rady Miasta Żyrardowa**

Pl. Jana Pawła II Nr 1
96 - 300 Żyrardów

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 9.127.2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 29 marca 2022 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

PREZES

Marek Tarnowski

Załączniki:

Uchwała Nr 9.127.2022
wraz z uzasadnieniem
plik kart 2, str. 3

Otrzymują:

1 x Adresat
1 x Prezydent Miasta
1 x aa.

Uchwała Nr 9.127.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 29 marca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr L/439/22 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie Miasta Żyrardowa

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr L/439/22 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie Miasta Żyrardowa, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) w związku z art. 126, art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Żyrardów skarga 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 3 marca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr L/439/22 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie Miasta Żyrardowa.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

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

Powołując się na przepis art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Rada Miasta Żyrardowa w załączniku do badanej uchwały określiła, cyt. „Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta Żyrardowa”, zwany dalej Regulaminem.

Zgodnie z zapisami § 4 ust. 1 Regulaminu, dotacja będzie udzielana w formie bezgotówkowej. Z kolei z § 4 ust. 2 Regulaminu wynika, iż dotacja udzielona będzie w wysokości 100 % wartości inwestycji. Jednocześnie w § 4 ust. 3 Rada Miasta Żyrardowa wskazała, cyt. „Sfinansowanie ww. prac polega na zleceniu przez Miasto Żyrardów wykonania prac związanych z demontażem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia (Wykonawca)”. Dodatkowo w § 2 ust. 8 Regulaminu wskazano, cyt. „Miasto Żyrardów nie pokrywa kosztów usunięcia i utylizacji pokryw dachowych zawierających azbest poniesionych przez właścicieli (użytkowników), którzy we własnym zakresie usunęli i zutylizowali odpady zawierające azbest”.

Następnie w § 5 ust. 14 i 15 wskazano, cyt. „14) Wykonawca prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, po zakończeniu zadania przekłada Miastu Żyrardów zestawienie podmiotów, u których wykonano usunięcie wyrobów zawierających azbest wraz z ilościami wyrobów i kartami przekazania odpadu.

15) Wnioskodawca, u którego wykonano usunięcie wyrobów zawierających azbest, potwierdza wykonanie prac stosownym oświadczeniem”.

Ww. zapisy Regulaminu wskazują, że faktycznym inwestorem jest Miasto Żyrardów, które zleca wykonanie prac związanych z demontażem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest wybranym przez siebie podmiotom (Wykonawcom) i w konsekwencji przekazuje im kwotę dofinansowania (dotacji).

W ocenie Kolegium Izby, powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126, art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu z budżetu gminy dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 art. 403 ust. 6 ww. ustawy wynika, iż udzielenie dotacji, o której wyżej mowa następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami określonymi w ust. 4 tejże ustawy.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 126 ustawy o finansach publicznych 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. Natomiast w świetle art. 250 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w przepisach ustawy o finansach publicznych. Dodatkowo w art. 251 ust. 4 ww. ustawy wskazano, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

W świetle wyżej przytoczonych przepisów to beneficjent dotacji – a więc podmiot, z którym Miasto Żyrardów zawiera umowę o udzielenie dotacji, otrzymuje środki z tytułu dotacji, zleca usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest, a następnie po wykonaniu dotowanej inwestycji ma obowiązek rozliczenia się z udzielonej dotacji. W związku z tym Miasto Żyrardów nie może wybrać wykonawcy prac ani też zawierać umowy na wykonanie usługi i tym samym pełnić funkcji inwestora bezpośredniego.

Kolegium Izby wskazuje, iż zapisy Regulaminu nie zawierają sposobu rozliczenia dotacji, do czego obliguje art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z uwagi na to, że dla swojej ważności podjęta uchwała musi zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 403 ust. 5 ww. ustawy, podjęcie uchwały bez wskazania któregośkolwiek z nich, tu bez rozliczenia beneficjenta z dotacji, skutkuje jej nieważnością z powodu istotnego naruszenia prawa. Niewyczerpanie delegacji ustawowej w sytuacji, kiedy przewiduje ona obligatoryjne elementy uchwały przemawia za istotnym naruszeniem prawa (tak: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r. II SA/GI 418/14).

Ponadto w § 1 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu wskazano, cyt. „1) Regulamin ustala zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta Żyrardowa przy udziale funduszy uzyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej WFOŚiGW), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) oraz ze środków budżetu Miasta.

2) Udzielenie dotacji celowej ma na celu realizację założeń ujętych w Programie usuwania wyrobów zawierających azbest z obiektów zlokalizowanych na terenie Miasta Żyrardowa w latach 2008-2032 przyjętego Uchwałą Nr XXIX/224/08 z dnia 30 października 2008 r., który realizuje postanowienia krajowego „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”. Nadrzędnym celem Programu jest usunięcie i unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest z terenu miasta do 2032 roku, minimalizacja negatywnych skutków zdrowotnych powodowanych kontaktem z włóknami azbestu oraz likwidacja szkodliwego oddziaływania na środowisko w Mieście Żyrardowie”.

Następnie w § 2 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu wskazano, cyt. „1) Program realizowany będzie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku Miasta Żyrardowa o przyznanie dotacji z WFOŚiGW w Warszawie. 2) Zasady finansowania określone zostaną w umowie pomiędzy Miastem Żyrardów a WFOŚiGW w Warszawie”. Dodatkowo w § 5 ust. 7, ust. 10 i ust. 13 Regulaminu wskazano, cyt. „7) Na podstawie złożonych i pozytywnie rozpatrzonych wniosków sporządzony zostanie przez Miasto Żyrardów zbiorczy wniosek o dotację z WFOŚiGW w Warszawie (...).

10) Udzielenie dotacji następuje po uzyskaniu przez Miasto Żyrardów dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Warszawie (...).

13) W przypadku, kiedy wniosek zostanie zakwalifikowany do udzielenia dotacji, ale Miasto Żyrardów nie otrzyma dotacji z WFOŚiGW w Warszawie, nie pozyska środków z innych źródeł lub nie przeznaczy środków własnych Miasta, zadanie nie będzie realizowane, natomiast dotacja będzie mogła zostać przyznana w roku następnym, po uprzedniej aktualizacji wniosku”.

Kolegium Izby zauważa, iż zapisy § 2 ust. 1 i ust. 2 oraz § 5 ust. 7, ust. 10 i ust. 13 Regulaminu wykraczają poza delegację ustawową, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Nie jest kompetencją Rady Miasta Żyrardowa określanie zasad udzielania dotacji pochodzących z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie oraz trybu postępowania w tej sprawie, gdyż jest to inny sposób wydatkowania środków. Rada Miasta Żyrardowa posiada wyłącznie kompetencję do regulowania trybu i zasad wydatkowania środków z budżetu Miasta. Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte oraz brak wszystkich elementów wymienionych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powoduje, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski