

**Uchwała Nr 24/165/2013**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
z dnia 11 lipca 2013 r.

**w składzie**

1. Ryszard Paweł Krawczyk	7. Józefa Lucyna Michejda
2. Beata Kaczmarek	8. Barbara Polowczyk
3. Ewa Śpionek	9. Paweł Dobrzyński
4. Iwona Kopczyńska	10. Małgorzata Michałek
5. Paweł Jaśkiewicz	11. Roman Drozdowski
6. Agnieszka Kamyczek - Maszewska	

Po rozpoznaniu w dniu 11 lipca 2013 roku Uchwały Nr XL/498/13 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 16 maja 2013 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Pabianice w roku 2013 na realizację zadania usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu miasta Pabianice, doręczonej Izbie w dniu 14 czerwca 2013 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013r. poz.594) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. 2012 , poz. 1113)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

stwierdza nieważność Uchwały Nr XL/498/13 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 16 maja 2013 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Pabianice w roku 2013 na realizację zadania usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu miasta Pabianice, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz.150 z późn. zm.).

## U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze wobec Uchwały Nr XL/498/13 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 16 maja 2013 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Pabianice w roku 2013 na realizację zadania usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu miasta Pabianice (zwanej dalej Uchwałą), która wpłynęła do Izby w dniu 14 czerwca bieżącego roku. Zaproszeni przedstawiciele jednostki nie skorzystali z prawa udziału w posiedzeniu Kolegium w dniu 11 lipca 2013 roku.

W toku badania w trybie nadzoru przedmiotowej Uchwały Kolegium ustaliło, co następuje:

W podstawie prawnej Uchwały wskazano art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz.150 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Do Uchwały przyjęto załącznik Nr 1 zawierający regulamin udzielania dotacji ze środków budżetu Miasta Pabianice w roku 2013 na realizację zadania usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu miasta Pabianice. W § 2 ust. 1 regulaminu wskazano, że o udzielenie dotacji ubiegać się może: 1) osoba fizyczna, która posiada tytuł prawny do budynku mieszkalnego lub niemieszkalnego zlokalizowanego na terenie miasta Pabianice; 2) wspólnota mieszkaniowa, w której właścicielami są osoby fizyczne – w tym przypadku do wniosku należy dołączyć uchwałę zebrania właścicieli lokali w sprawie wyrażenia zgody o ubieganie się o udzielenie dotacji. W ust. 2 ustalono, że dotacją nie może zostać objęta nieruchomość lub jej część wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej. W ocenie Kolegium Izby takie postanowienia Uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz.150 z późn. zm.). W myśl tego przepisu rada miasta albo rada powiatu w drodze uchwały określa 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. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie rady miasta (powiatu) do podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego, dotyczącej udzielania ze swojego budżetu dotacji na zadania miasta (powiatu) określone w ustawie Prawo ochrony środowiska. Rada miasta (powiatu) decydując więc o podjęciu takiej uchwały jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia, bowiem stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn.zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiając akty prawa miejscowego działają nie tylko na podstawie, ale i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska nie przyznaje radzie miasta (powiatu) kompetencji do ustalania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje z mocy ustawy. Ustalając zatem zapisy § 2 ust. 1 i 2 regulaminu załączonego do Uchwały, Rada Miejska w Pabianicach przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 powołanej wyżej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Jednocześnie wskazać należy, że z art. 403 ust. 4 Prawa ochrony środowiska wynika, że dotacja celowa może być udzielona podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w szczególności osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz jednostkom sektora finansów publicznych będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja ustalono zatem w przepisie o randze ustawowej, a jednocześnie ustawodawca nie przekazał radzie miasta (powiatu) żadnych kompetencji do zmiany lub modyfikowania tego przepisu. Analiza treści Uchwały wskazuje również, że nie wypełniono w niej regulacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, bowiem nie uregulowano wszystkich elementów wskazanych w tym przepisie.

W załączonym do Uchwały regulaminie wskazano inwestycje, których realizacja będzie podlegała dofinansowaniu (§3), jednakże nie określono kryteriów w oparciu, o które nastąpi dokonanie wyboru inwestycji do dofinansowania, stosownie zaś do powołanego art. 403 ust. 5 zasady udzielania dotacji celowej obejmować powinny w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania. W Uchwale nie uregulowano również kwestii dotyczącej sposobu rozliczenia udzielonej dotacji. Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika natomiast jednoznacznie, że zapisy regulujące sposób rozliczenia dotacji powinny zostać zawarte w akcie prawa miejscowego, czyli w uchwale podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5. Zdaniem Kolegium Izby brak w Uchwale Rady Miejskiej w Pabianicach regulacji, których obowiązek zamieszczenia wynika z ustawowo określonego upoważnienia przyznanego Radzie Miejskiej, wskazuje na istotne naruszenie art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że w Uchwale zamieszczono zapisy nieprecyzyjne. Mianowicie, w § 3 ust. 2 regulaminu wskazano, że kwotę dotacji ustala się na podstawie łącznej masy wyrobów zawierających azbest planowanych do usunięcia z budynków i przetransportowania na składowisko odpadów, które jest uprawnione do deponowania odpadów zawierających azbest na podstawie kalkulacji kosztów planowanych do poniesienia na realizację zadania, o którym mowa w ust. 1 tego paragrafu. W Uchwale nie wskazano jednakże kto przeprowadza kalkulację kosztów (wnioskodawca, czy też wykonawca zadania wyłoniony w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, o którym mowa w § 6 regulaminu do Uchwały). Informacji na ten temat nie zawiera również załącznik do regulaminu, w którym ustalono treść wniosku o udzielenie dotacji celowej na realizację zadania usunięcia i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu miasta Pabianice. Kolegium uznało również za nieprecyzyjny zapis pkt 4 załącznika określającego treść wniosku o udzielenie dotacji celowej na realizację zadania usunięcia i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu miasta Pabianice, w którym pozostawiono pole do wypełnienia dla wnioskodawcy z opisem: „Posiadana dokumentacja”, nie wskazując jednakże jaką dokumentację wnioskodawca powinien przedłożyć. Nadto, w §4 pkt 4 regulaminu do Uchwały jako jeden z warunków uzyskania dotacji ustalono przedłożenie przez wnioskodawcę: „(...) „oceny stanu i bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest”, o której mowa w rozporządzeniu 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 z późn. zm.). Wskazany zapis zawarto także w załączniku do regulaminu określającego treść wniosku o udzielenie dotacji celowej na realizację zadania usunięcia i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest pochodzących z terenu miasta Pabianice (część: „Wniosek uzupełniam o:...” pkt 3). W powołanym wyżej rozporządzeniu mowa natomiast o „ocenie stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest” (§ 4 oraz załącznik nr 1 do rozporządzenia). Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby podkreśla, że stosownie do ugruntowanego orzecznictwa administracyjnego przepisy prawa miejscowego powinny być napisane jasno i w sposób zrozumiały dla abstrakcyjnego adresata tego aktu. Stanowisko takie wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 roku wskazując, że uchwały należy formułować w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (NSA o/Gdańsk z 6.06.1995 r. SA/Gd2949/94 PG/995/12/48).

Na marginesie niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska uchwała podejmowana przez radę gminy (radę powiatu) w oparciu o upoważnienie zawarte w tym przepisie dotyczy zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 tej ustawy. Stosownie zaś do art. 403 ust. 4 finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zgodnie natomiast z art. 126

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia 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. Stosownie do art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f tej ustawy dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Powołane przepisy wskazują, że dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska powinna służyć realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji. W związku z tym, zdaniem Kolegium Izby to beneficjent dotacji – a więc osoba, z którą Miasto zawiera umowę o udzielenie dotacji, otrzymuje środki z tytułu dotacji, a następnie, po wykonaniu dotowanej inwestycji ma obowiązek rozliczenia się z udzielonej dotacji. Niniejszą uwagę Kolegium poczyniło biorąc pod uwagę podniesiony wyżej fakt braku uregulowania w Uchwale sposobu rozliczenia udzielonej dotacji, jak również mając na uwadze treść § 6 regulaminu do Uchwały, z którego wynika, że po uzyskaniu decyzji Zarządu WFOŚiGW w Łodzi o dofinansowanie zadania, Miasto Pabianice dokona wyłonienia w trybie przewidzianym ustawą Prawo zamówień publicznych uprawnionego wykonawcy do realizacji zadania oraz, że po uzyskaniu tej decyzji pomiędzy Miastem a wnioskodawcą zostaje zawarta umowa o udzielenie dotacji celowej na realizację zadania polegającego na usunięciu i unieszkodliwieniu wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości wnioskodawcy. W ocenie Kolegium z Uchwały nie wynika jednoznacznie, któremu z ww. podmiotów zostaną przekazane środki z dotacji na realizację inwestycji opisanej w Uchwale i kto powinien dokonać jej rozliczenia.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi  
Ryszard Krawczyk**