

Uchwała Nr 70/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 4 sierpnia 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIII/220/2010
Rady Gminy Głogów z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie uchwalenia
Regulaminu dofinansowania zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania
wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych położonych na terenie
Gminy Głogów

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały nr XXIII/220/2010 Rady Gminy Głogów z 24 czerwca 2010 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu dofinansowania zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych położonych na terenie gminy Głogów, z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXIII/220/2010 Rady Gminy Głogów z 24 czerwca 2010 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu dofinansowania zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych położonych na terenie gminy Głogów wpłynęła do organu nadzoru 15 lipca 2010 roku.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 wyżej powołanej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

W „Regulaminie dofinansowania zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych położonych na terenie gminy Głogów”, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, Rada Gminy przyjęła m.in. następujące regulacje

- w § 1 pkt 1: „Regulamin określa zasady przyznawania osobom fizycznym dofinansowania na realizację przedsięwzięć polegających na pokryciu części kosztów związanych z wymianą lub likwidacją pokryć dachowych i elewacji zawierających azbest z obiektów budowlanych znajdujących się na terenie gminy Głogów”;
- w § 1 pkt 2: „Wysokość środków przeznaczona na udzielenie dotacji określona będzie w planie wydatków budżetowych na dany rok”;
- w § 1 pkt 4: „O jednorazowe dofinansowanie ubiegać się może osoba fizyczna, która posiada tytuł prawny do obiektu budowlanego zlokalizowanego na terenie gminy Głogów i poniosła koszty związane z usuwaniem, transportem i unieszkodliwianiem elementów i materiałów zawierających azbest. Dofinansowanie nie dotyczy nieruchomości w części wykorzystywanej do prowadzenie działalności gospodarczej”;
- w § 1 ust. 5: „O dofinansowanie, o którym mowa w pkt 4 może ubiegać się również wspólnota mieszkaniowa w części, w której właścicielem są osoby fizyczne.”

- w § 3: „Podstawę udzielenia dofinansowania będzie stanowić umowa (...), spisana pomiędzy Gminą Głogów a wnioskodawcą, przed realizacją inwestycji oraz złożenie wniosku o dofinansowanie (...)”;

Z przytoczonych postanowień uchwały Rady wynika, że dofinansowanie usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych stanowiących własność osób fizycznych następować będzie w formie dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając wymienioną uchwałę stwierdziło, że została ona podjęta bez podstawy prawnej, ponieważ wskazane przez Radę Gminy Głogów przepisy nie stanowią ustawowego upoważnienia do udzielania dotacji osobom fizycznym a zatem do podjęcia przez organ stanowiący przedmiotowej uchwały. Udzielania dotacji osobom fizycznym na wskazany w badanej uchwale cel nie przewidują również inne przepisy prawa.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gmin należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, natomiast w art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska określony został katalog zadań własnych gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz minimalna wysokość środków na ich finansowanie, ustalana w odniesieniu do opłat i kar pobieranych za korzystanie ze środowiska.

Zgodnie z dyspozycją art. 16 ust 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664) z dniem 1 stycznia 2010 roku likwidacji uległy powiatowe oraz gminne fundusze ochrony środowiska, a ich środkami od tego dnia dysponują odpowiednio starostowie i wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci miast). Zgodnie zaś z postanowieniami zawartymi w art. 16 ust. 4 tej ustawy, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych dotychczasowych powiatowych i gminnych funduszy, które z dniem 1 stycznia 2010 r. stały się odpowiednio dochodami budżetów powiatów i budżetów gmin, powinny zostać przekazane na rachunki odpowiednio budżetów powiatów i budżetów gmin, zaś odzyskane należności pomniejszone o zobowiązania dotychczasowych powiatowych funduszy i gminnych funduszy powiaty i gminy są obowiązane przeznaczyć na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21–25, 29, 31, 32, 38–42 tej ustawy. Natomiast w myśl art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 omawianej ustawy z dnia 20 listopada 2009 r., do zadań powiatów i gmin, od dnia 1 stycznia 2010 r., należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych, stanowiących dochody budżetów powiatów i gmin. A zatem katalog celów z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które po dniu 1 stycznia 2010 r. mogą być finansowane ze środków budżetów powiatów i gmin, odpowiada katalogowi tych celów, który do dnia 31 grudnia 2009 r. był określony w art. 406 i 407 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwraca jednak uwagę, że zmieniła się forma, w jakiej po dniu 1 stycznia 2010 r. powiaty i gminy mogą finansować cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienione w ustawie Prawo ochrony środowiska. Wskazać należy, że do wydatkowania na te cele środków z budżetów odpowiednio powiatów i gmin, bezpośrednio zastosowanie będą miały odpowiednie przepisy ustawy o finansach publicznych, albowiem problematyka wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz katalog dopuszczalnych w tej materii instrumentów finansowych nie została uregulowana w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. W szczególności należy mieć na uwadze przepis art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm), który reguluje

zasady udzielania dotacji celowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku. Zlecenie zadań i udzielenie dotacji odbywa się, co do zasady, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, ze zm.). Jeżeli jednak dotacje miałyby być udzielane na realizację zadań innego rodzaju niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to udzielanie dotacji powinno odbywać się na podstawie umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotami, które te zadania będą realizować. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na cele innego rodzaju niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób rozliczania takiej dotacji oraz sposób kontroli zleconego zadania powinny zostać określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały.

Udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych jest uzależnione od spełnienia następujących warunków:

- podmiot otrzymujący dotację nie może być podmiotem zaliczonym do sektora finansów publicznych,
- podmiot otrzymujący dotację nie może działać w celu osiągnięcia zysku,
- dotacja celowa może być udzielona wyłącznie na cel publiczny, związany z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego udzielającej dotacji.

Zatem na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych nie jest możliwe dofinansowanie usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych stanowiących własność osób fizycznych. Stwierdzić należy, że przepisy ustawy o finansach publicznych określające zasady wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przewidują możliwości finansowania zadań, w tym inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej ze środków tych budżetów w sposób polegający na bezpośrednim przekazywaniu środków publicznych osobom fizycznym na (w istocie prywatne) inwestycje tych osób, mimo iż są one zgodne z celami określonymi w ustawie Prawo ochrony środowiska. Takiej możliwości nie dają również art. 400a i 403 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji..

Ponadto Kolegium wskazuje, że zapis § 1 pkt 3 załącznika „Regulamin....” stanowiący, że wchodzi on w życie z dniem podjęcia uchwały jest niezgodny z zapisem § 4 uchwały nr XXIII/220/2010 r., zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Głogów przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski