

**Uchwała nr 106/2019**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 24 września 2019 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Rudna nr IX/61/2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dofinansowania kosztów prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Rudna ze środków budżetu Gminy Rudna, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, przy udziale środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, 1309 i 1696), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Rudna nr IX/61/2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dofinansowania kosztów prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Rudna ze środków budżetu Gminy Rudna, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, przy udziale środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej — wobec braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Rudna nr IX/61/2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dofinansowania kosztów prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Rudna ze środków budżetu Gminy Rudna, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, przy udziale środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 29 sierpnia 2019 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Rada Gminy Rudna jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały przyjęła art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, 1309 i 1696) w związku z art. 400a ust. 1 pkt 8 i 21 oraz art. 403 ust. 2–6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032” oraz uchwałą Rady Gminy Rudna nr IX/93/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie gminy Rudna” wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.

We wprowadzonym badaną uchwałą Regulaminie ustalono m.in., że:

- „Regulamin określa zasady przyznawania dofinansowania kosztów prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z nieruchomości zlokalizowanych na terenie gminy Rudna” (§ 1),
- „Dofinansowaniu będą podlegały koszty prac związane z demontażem wyrobów zawierających azbest wraz z transportem i unieszkodliwieniem powstałego odpadu na przystosowanym składowisku, a mianowicie: 1) demontaż pokrycia dachowego i płyt elewacyjnych zawierających azbest, 2) zabezpieczenie odpadów w czasie prowadzenia prac, 3) załadunek, transport i unieszkodliwienie odpadów poprzez składowanie wyrobów zawierających azbest na składowisku posiadającym decyzję zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów nie-

bezpiecznych zawierających azbest poprzez składowanie. 2. Dofinansowaniu będą podlegały również koszty prac związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest złożonych na posesji, a mianowicie załadunek, transport i unieszkodliwienie odpadów poprzez składowanie wyrobów zawierających azbest na składowisku posiadającym decyzję zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych zawierających azbest poprzez składowanie” (§ 2 ust. 1 pkt 1–3 i ust. 2),

- „Dofinansowaniu nie podlegają: [...] koszty usunięcia wyrobów zawierających azbest, zlecone przez właściciela nieruchomości we własnym zakresie” (§ 2 ust. 3 pkt 3),
- „Całość kosztów prac, określonych w § 2 ust. 1 i 2 niniejszego regulaminu, zostanie sfinansowana w następujący sposób: 1) dla osób fizycznych (z nieruchomości lub obiektu budowlanego, w których nie jest prowadzona działalność gospodarcza), wspólnot mieszkaniowych i jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi osobami prawnymi: ze środków budżetu Gminy oraz ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu; 2) dla przedsiębiorców, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (z nieruchomości lub obiektu budowlanego, które wykorzystywane są do prowadzenia działalności gospodarczej): ze środków własnych przedsiębiorcy oraz ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu; z zastrzeżeniem ust. 3” (§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2),
- „2. Zasady finansowania, w tym wartość dofinansowania prac, określonych w § 2 ust. 1 i 2 niniejszego regulaminu, przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, każdorazowo będą określone w umowach pomiędzy Gminą Rudna a WFOŚiGW we Wrocławiu oraz w uchwałach Rady Gminy Rudna lub zarządzeniach Wójta Gminy Rudna. 3. W przypadku braku możliwości pozyskania środków z WFOŚiGW, dofinansowanie prac określonych w § 2 ust. 1 i 2 niniejszej uchwały będzie możliwe ze środków własnych Gminy, zgodnie z zasadami, o których mowa w ust. 2” (§ 3 ust. 2 i 3),
- „Warunkiem przyznania dotacji jest złożenie przez właściciela lub zarządcę nieruchomości w wyznaczonym terminie poprawnie wypełnionego Wniosku (aktualizacji) — stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu, wraz z wymaganymi dokumentami wymienionymi poniżej: [...] pisemna zgoda na wejście na teren nieruchomości Wykonawcy wyłonionego przez Gminę Rudna w drodze przetargu, w celu wykonania usługi usunięcia azbestu” (§ 5 ust. 1 pkt 8),
- „Zrealizowanie usługi usuwania azbestu dla przedsiębiorców, w tym osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, uwarunkowane jest spełnieniem wymogów niniejszego regulaminu oraz przedłożeniem następujących dokumentów: 1) wniosku (aktualizacji) — załącznik nr 1, do niniejszego regulaminu, 2) dokumentów, o których mowa w ust. 1, pkt 1–8” (§ 5 ust. 2 pkt 1 i 2),
- „Zrealizowanie usługi usuwania azbestu dla przedsiębiorstwa sektora produkcji rolnej lub sektora rybołówstwa uwarunkowane jest spełnieniem wymogów niniejszego zarządzenia oraz przedłożeniem następujących dokumentów: 1) wniosku (aktualizacji) — załącznik nr 1, do niniejszego regulaminu, 2) dokumentów, o których mowa w ust. 1, pkt 1–8” (§ 5 ust. 3 pkt 1 i 2),
- „W przypadku, gdy po procedurze przetargowej pozostaną wolne środki finansowe na usługę dot. usunięcia azbestu, wówczas będzie możliwe złożenie dodatkowych wniosków po terminie określonym w ust. 6. Jednakże wykonanie usługi związanej z usunięciem azbestu będzie zależało od tego, czy Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu wyrazi zgodę na jej sfinansowanie” (§ 5 ust. 7).

Z powołanych postanowień Regulaminu wynika, że dofinansowanie kosztów prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rudna ze środków budżetu Gminy Rudna, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, przy udziale środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej będzie polegało na ponoszeniu przez Gminę wydatków związanych z wykonaniem przez wyłonionego w drodze

przetargu wykonawcę usług usunięcia azbestu. Gmina będzie zatem inwestorem realizacji zadań obejmujących usuwanie wyrobów zawierających azbest. Rola podmiotu uprawnionego do otrzymania dofinansowania sprowadza się wyłącznie do złożenia wniosku o wykonanie usługi usunięcia wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych usytuowanych na terenie Gminy Rudna (załącznik nr 1 do Regulaminu).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że została ona podjęta bez podstawy prawnej. Żaden z obowiązujących przepisów, a w szczególności żaden z powołanych w podstawie prawnej uchwały nie stanowi delegacji dla organu stanowiącego do podjęcia uchwały ustalającej regulamin realizacji dofinansowania określonych zadań, które to dofinansowanie w istocie polega na ponoszeniu przez gminę wydatków na rzecz wyłonionego przez nią wykonawcy w związku z realizacją przez niego określonych działań.

Delegacja do podjęcia przez radę gminy uchwały w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska została przewidziana wprost dla sytuacji, w której finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej polega na udzieleniu dotacji (art. 403 ust. 5). Badana uchwała takiego trybu finansowania zadań związanych z usuwaniem azbestu nie przewiduje.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 p.o.ś. 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 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.

Podstawowym dokumentem pozwalającym na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu jest uchwała Rady Ministrów nr 122/2009 z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032”. Realizacja przyjętych w Programie założeń jest możliwa dzięki przepisom aktów prawnych stanowiących samoistną podstawę do bezpiecznego zrealizowania procedury usuwania wyrobów azbestowych. Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej opiera się o wieloraki system finansowania. W przypadku, gdy gmina uczestniczy w realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu w latach 2009–2032”, w który zaangażowane są NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, przyznające gminie dotacje na usunięcie i unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest, wówczas podstawy działania wynikają z aktów prawnych wprowadzających Program, bez konieczności podejmowania uchwał przez gminę.

Powołana w podstawie prawnej badanej uchwały uchwała Rady Gminy Rudna nr IX/93/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie gminy Rudna” wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko wskazuje, że Gmina realizuje zadania wynikające z przyjętego przez Radę Ministrów „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus