



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 3691

UCHWAŁA NR 0102-346/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 29 lipca 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr V/32/24 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie zmieniająca uchwałę Nr LIII/372/22 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Iłowo-Osada na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania węglowego na proekologiczne w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Iłowo-Osada.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 1 pkt I ust. 2 i § 1 pkt II ust. 1 uchwały Nr V/32/24 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie zmieniająca uchwałę Nr LIII/372/22 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Iłowo-Osada na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania węglowego na proekologiczne w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Iłowo-Osada.

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Iłowo-Osada podjęła uchwałę Nr V/32/24 w sprawie zmieniająca uchwałę Nr LIII/372/22 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Iłowo-Osada na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania węglowego na proekologiczne w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Iłowo-Osada.

W dniu 8 lipca 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 19 lipca 2024 r. zawiadomiono Gminę Iłowo-Osada, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 29 lipca 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Iłowo-Osada nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Iłowo-Osada wskazała m. in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.). Z brzmienia art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Iłowo-Osada wprowadziła zmiany w uchwale Nr LIII/372/22 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Iłowo-Osada na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania węglowego na proekologiczne w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Iłowo-Osada (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz., poz. 5365 z dnia 5 grudnia 2022 r.). W § 1 pkt I ust. 2 uchwały postanowiono: „ w załączniku Nr 1 będącym regulaminem: w rozdziale 4 §5 ust. 3 uchwały otrzymuje brzmienie: Termin składania wniosków o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Iłowo-Osada będzie corocznie określany przez Wójta Gminy Iłowo-Osada i podawany do informacji publicznej”.

Kolegium Izby zauważa, że z powyższego zapisu wynika, iż Rada Gminy Iłowo-Osada nie określiła samodzielnie terminu składania wniosku o udzielenie dotacji, ale scedowała swój wyłączny obowiązek na organ wykonawczy gminy, co wykracza poza dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż wskazany przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do scedowania na organ wykonawczy uprawnień do określenia zasad naboru wniosków.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że określenie przez organ stanowiący ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Brak określenia terminu oznacza, iż Rada Gminy Iłowo-Osada nie określiła w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie, w jakim obliuguje on organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego.

Kolegium Izby wskazuje, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny być jasne, zrozumiałe i wyczerpujące. Uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanych temu organowi uprawnień.

Kolegium Izby podnosi, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby zauważa, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno-technicznym, proceduralnym. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia

15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, Sąd stwierdził iż "przez tryb udzielania" dotacji należy rozumieć m.in. wymogi formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ do którego wnioski powinny być skierowane, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji". Kolegium Izby wskazuje, że to do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy, jak wspomniano powyżej, określenie zasad i trybu udzielania dotacji.

Kolegium Izby wyraża stanowisko, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację, a także normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona. W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (patrz: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

Z kolei w § 1 pkt II ust.1 uchwały Rada Gminy Iłowo-Osada postanowiła: "w załączniku Nr 1 do regulaminu, będącym wnioskiem: w pkt 11 lit. d) wniosku otrzymuje brzmienie: Zapoznałem się z Regulaminem określającym zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Iłowo-Osada na zadania służące ochronie powietrza polegające na zmianie ogrzewania węglowego na proekologiczne, planowane do realizacji na terenie Gminy Iłowo-Osada stanowiącym załącznik do uchwały Nr LIII/372/22 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 30 listopada 2022 r. oraz uchwałą zmieniającą Nr LV/378/22 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 19 grudnia 2022 r. i uchwałą zmieniającą Nr .../.../24 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia2024 r."

Kolegium Izby wskazuje, że pozostawienie „wykropkowanych” do uzupełnienia miejsc dotyczących jednostki redakcyjnej oraz numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe i winny w sposób wyczerpujący regulować dziedzinę spraw w niej zawartych. Pozostawienie w treści załącznika do badanej uchwały „wykropkowanych” miejsc do uzupełnienia narusza § 2 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Powyższy przepis stosownie do § 143 ww. zasad stosuje się do projektów aktów prawa miejscowego i wynika z niego, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Iłowo-Osada wprowadzając takie postanowienia przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, czym w istotny sposób naruszyła wyżej wymieniony przepis.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. Sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie orzekło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Zastępca Prezesa
Janusz Facon