



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 listopada 2016 r.

Poz. 10245

UCHWAŁA NR 20.197.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 20 września 2016 r.

w sprawie orzeczenia o nieważności w części Uchwały Nr XXXIII/306/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 24 sierpnia 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria, przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr XXXIII/306/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 24 sierpnia 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria, przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego, w części tj. § 1 ust. 1 rozdziału 1 Załącznika do uchwały „Zasady i tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria, przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego” z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Góra Kalwaria skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2016 roku została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XXXIII/306/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 24 sierpnia 2016 roku w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria, przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Miejska powołała m.in. art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy o ochronie środowiska zgodnie z którymi:

1. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- osób fizycznych,
- wspólnot mieszkaniowych,
- osób prawnych,
- przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. (ust. 4)

2. Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w 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. (ust. 5)

W rozdziale 1 załącznika do uchwały Rady Miejskiej Góry Kalwarii pn. „Kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania” w § 1 ust. 1 Rada postanowiła, iż: „Gmina Góra Kalwaria udziela dotacji celowej podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, z wyjątkiem jednostek sektora finansów publicznych stanowiących gminne lub powiatowe osoby prawne, będące właścicielami nieruchomości mieszkalnych lub podmiotami posiadającymi tytuł prawny do dysponowania nieruchomością mieszkalną na terenie Gminy Góra Kalwaria, którzy zmieniają system ogrzewania polegający na likwidacji pieców na paliwa stałe stanowiących jedyne czynne źródło ogrzewania budynku (lokalu mieszkalnego) i na jego zamianę na ogrzewanie proekologiczne, zmniejszające emisje szkodliwych substancji do środowiska. Dotacja celowa dotyczy wyłącznie budynków (lokalu mieszkalnych) istniejących w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały w których był zainstalowany piec na paliwo stałe”.

Rada Miejska określając podmioty, którym udzieli dotacji celowych na ww. przedsięwzięcia, spośród kręgu podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych wyłączyła jednostki sektora finansów publicznych stanowiące gminne lub powiatowe osoby prawne. Tym samym, uczyniła to postanowienie nieczytelnym i pozbawionym logiki, albowiem z kręgu podmiotów wyłączono podmioty, które nie wchodziły w jego skład.

Ponadto Rada Miejska posłużyła się sformułowaniem: „(...) będące właścicielami nieruchomości mieszkalnych lub podmiotami posiadającymi tytuł prawny do dysponowania nieruchomością mieszkalną na terenie Gminy Góra Kalwaria (...)”. W ocenie Kolegium trudno z tego zapisu wywieść, czy wyrazy te dotyczą podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych czy jednostek sektora finansów publicznych stanowiące gminne i powiatowe osoby prawne, czy też jednych i drugich podmiotów.

W sytuacji, gdyby dotyczyły wszystkich podmiotów, zarówno niezaliczonych do sektora finansów publicznych jak i jednostek sektora finansów publicznych stanowiących gminne i powiatowe osoby prawne, to właściwym byłoby użycie wyrazu „będące” w innym przypadku tj. „będącym”.

W ocenie Kolegium badaną uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane są one do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązują na terenie całej gminy. Co za tym idzie przepisy takie powinny zostać wydane zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie i w granicach prawa. W literaturze przedmiotu

zgodnie przyjmuje się, że pod pojęciem aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej - E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Część ogólna, Toruń 1999, s. 101. Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Stanowią one integralny element obowiązującego w państwie systemu prawa. W kwestii zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego Konstytucja odsyła do ustaw zwykłych. Zagadnienie wydawania tych aktów przez organy samorządu terytorialnego zostało uregulowane m.in. w rozdziale 4 zatytułowanym "Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę" ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze wyżej wskazane uchybienia w postanowieniach Rady Miejskiej przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego, należy odwołać się do dotychczasowego dorobku orzeczniczego, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05 (niepubl.), gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Rada Miejska Góry Kalwarii określając podmioty, którym udzieli dotacji celowych, uczyniła to w sposób nieprecyzyjny, budzący wątpliwości, a ponadto niezgodny z wykazem podmiotów ujętych w art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, czym istotnie naruszyła wskazany przepis prawa.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski