



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 grudnia 2022 r.

Poz. 13936

UCHWAŁA NR 24.375.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 25 października 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LII.462.2022 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 22 września 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji z budżetu Gminy Halinów na wymianę źródeł ciepła na lata 2022 – 2024”

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LII.462.2022 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 22 września 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji z budżetu Gminy Halinów na wymianę źródeł ciepła na lata 2022 – 2024”, tj.

- 1) § 4 ust. 2 „Regulaminu udzielania dotacji z budżetu Gminy Halinów na wymianę źródeł ciepła na lata 2022 – 2024”, stanowiącego załącznik do uchwały, w zakresie wyrażenia, cyt. „z wyjątkiem roku 2022, w którym nabór rozpocznie się 7 października 2022 r.”;
- 2) części VIII pn. „OŚWIADCZENIE” załącznika nr 2 do „Regulaminu udzielania dotacji z budżetu Gminy Halinów na wymianę źródeł ciepła na lata 2022 – 2024” w zakresie wyrażenia, cyt. „*oraz zgadzam się na przeprowadzenie kontroli, przez Gminę Halinów, na nieruchomości objętej dofinansowaniem, w celu sprawdzenia wywiązania się z realizacji zadania i akceptuję, że po podpisaniu przez ustalone i upoważnione osoby protokołu z wizji lokalnej (Załącznik nr 3 do Regulaminu) po realizacji zadania, Gmina Halinów przekaze dofinansowanie na wskazany numer konta*”;

z powodu istotnego naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Halinów służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LII.462.2022 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 22 września 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji z budżetu Gminy Halinów na wymianę źródeł ciepła na lata 2022 – 2024”.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejskiej w Halinowie określiła zasady udzielania dotacji ze środków budżetu Gminy Halinów na zadania służące poprawie jakości powietrza, polegające na trwałej zmianie sposobu ogrzewania lokali i budynków, obejmujące wymianę istniejących nieekologicznych źródeł ciepła opartych na paliwie stałym, na urządzenia spełniające wymogi Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE. W załączniku do badanej uchwały przyjęto „Regulamin udzielania dotacji z budżetu Gminy Halinów na wymianę źródeł ciepła na lata 2022 – 2024”, zwany dalej Regulaminem.

W § 4 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska w Halinowie postanowiła, cyt. *„Nabór wniosków o udzielenie dotacji trwa od 1 stycznia do 30 września, każdego roku, z wyjątkiem roku 2022, w którym nabór rozpocznie się 7 października 2022 r.”*. Jednocześnie z § 4 części normatywnej badanej uchwały wynika, cyt. *„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.”*.

W toku działalności nadzorczej ustalono, iż przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 4 października 2022 r. pod poz. 10077, co przy zachowaniu wskazanego okresu *vacatio legis* oznacza, iż weszła ona w życie z dniem 19 października 2022 r.

Mając na uwadze postanowienie zawarte w § 4 ust. 2 Regulaminu, nabór wniosków o udzielenie dotacji na rok 2022 miałby się rozpocząć od 7 października 2022 r., a zatem przed datą, w której Regulamin zaczął obowiązywać. Stosownie do art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Miejska w Halinowie określa – w drodze uchwały - zasady udzielania dotacji celowej oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, jak również sposób jej rozliczania.

Wskazać przy tym należy, iż określenie ram czasowych prowadzenia naboru wniosków, terminów składania określonych dokumentów, jak również finalnego rozliczenia dotacji, jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Tym samym stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Halinowie, choć określiła początek terminu naboru wniosków o udzielenie dotacji w 2022 r., to jednak w wyniku zaistnienia okoliczności faktycznych dotyczących publikacji badanej uchwały, termin ten jest fizycznie niemożliwy do spełnienia przez podmiot ubiegający się o udzielenie dotacji, gdyż w dacie 7 października 2022 r. badana uchwała nie stanowiła źródła prawa miejscowego, a w konsekwencji nie kreowała praw i obowiązków.

Powyższe ma swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie, dotyczącej obowiązywania prawa, wynikającej z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Kolegium Izby zwraca również uwagę na nieprecyzyjne określenie przez Radę Miejską w Halinowie terminu składania wniosków o udzielenie dotacji dla 2022 r. Określenie terminu powinno być sformułowane tak, aby podmiot ubiegający się o dotację nie miał żadnych wątpliwości, co do daty, która zarówno rozpoczyna, jak i kończy nabór wniosków w 2022 r. Tymczasem Rada Miejska w Halinowie wskazała na początek, nie precyzując jednak daty kończącej ten okres – odmiennie niż uczyniła to dla lat przyszłych, dla których zapis taki w sposób jednoznaczny definiuje konkretne ramy czasowe naboru wniosków.

Powyższe zaniechanie - w ocenie Kolegium Izby - stanowi istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W załączniku nr 2 do Regulaminu w części VIII pn. *„OŚWIADCZENIE”* Rada Miejska w Halinowie postanowiła, cyt. *„Oświadczam, że wszystkie podane w niniejszym rozliczeniu informacje są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym oraz zgadzam się na przeprowadzenie kontroli, przez Gminę Halinów, na nieruchomości objętej dofinansowaniem, w celu sprawdzenia wywiązania się z realizacji zadania i akceptuję, że po podpisaniu przez ustalone i upoważnione osoby protokołu z wizji lokalnej (Załącznik nr 3 do Regulaminu) po realizacji zadania, Gmina Halinów przekaże dofinansowanie na wskazany numer konta.”*.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że zapisy dotyczące kontroli czy też „wizji lokalnej” podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymagają wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska upoważnienie organu stanowiącego - w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej - nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych. Każdorazowe przekroczenie lub modyfikacja przepisów rangi ustawowej należy uznać za istotne naruszenie prawa, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, przykładowo: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22 czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „(...) zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego 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 ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (...)”, czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13, w którym Sąd wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (...)”.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski