



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 października 2023 r.

Poz. 11328

UCHWAŁA NR 18.286.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 1 sierpnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXIII/543/2023 Rady Gminy Teresin z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Teresin na zadanie służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródła ogrzewania na przyjazne środowisku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LXXIII/543/2023 Rady Gminy Teresin z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Teresin na zadanie służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródła ogrzewania na przyjazne środowisku, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

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

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXXIII/543/2023 Rady Gminy Teresin z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Teresin na zadanie służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródła ogrzewania na przyjazne środowisku.

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.

W załączniku do badanej uchwały określono Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Teresin na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródła ogrzewania na przyjazne środowisku, zwany dalej Regulaminem.

W § 4 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy Teresin postanowiła, cyt. „Wnioski o dotację celową składa się w Urzędzie Gminy Teresin, ul. Zielona 20, 96-515 Teresin, w wersji papierowej, w terminach zawartych w ogłoszeniu Wójta o naborze.”.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, 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.

Kolegium Izby wskazuje, że termin do złożenia wniosku jest elementem trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, do którego odnosi się art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby powyższy termin powinien być wyraźnie i jednoznacznie określony w uchwale przez organ stanowiący, a kompetencja ta nie może zostać scedowana na organ wykonawczy. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, w którym Sąd wskazał, cyt. „sformułowanie "tryb udzielania" ma znaczenie bardziej techniczne (...) przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”).

Dalej w załączniku Nr 1 do Regulaminu wskazano cyt. ”Tytuł prawny do nieruchomości (własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste, posiadacz samoistny, posiadacz zależny)”.

Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska, ilekroć w ustawie mowa jest o tytule prawnym rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Zgodnie z art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.), posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Zatem posiadanie przedstawia się jako stan faktyczny określonego władztwa nad rzeczą i nie może być utożsamiane z tytułem prawnym, o którym mowa w cytowanym wyżej art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium Izby posiadanie jako stan faktyczny nie musi być poparte tytułem prawnym; wprowadzenie możliwości udzielenia dotacji dla posiadacza samoistnego, posiadacza zależnego istotnie narusza art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Rada Gminy Teresin w ramach kompetencji, wynikających z art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie posiada zatem uprawnień do innego określania kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje niż posiadających tytuł prawny do nieruchomości, o którym mowa w art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Ponadto, w niżej wymienionych punktach Rada Gminy Teresin wprowadziła zapisy nieprecyzyjne, które nie zawierają pełnego katalogu zdarzeń, mogące powodować uznaniowość, tj.

- § 2 ust. 3 Regulaminu, wyraz „w szczególności”,
- w punkcie 3 załącznika Nr 2 do Regulaminu, wyraz „przykładowo”,
- w załączniku Nr 4 do Regulaminu, wyrazy „np.”

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa

671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22).

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, badana uchwała nie zawiera koniecznego uregulowania (tj. terminu składania wniosku), co oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej. Ujawniona nieprawidłowość w badanej uchwale sprawia, że zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Nie może istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22). Z tego powodu konieczne było orzeczenie nieważności uchwały w całości.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski