



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 9 marca 2023 r.

Poz. 3024

UCHWAŁA NR 1.15.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 3 stycznia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXIX/420/2022 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach i lokalach, w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Karczew

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 uchwały Nr LXXIX/420/2022 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach i lokalach, w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Karczew, z powodu istotnego naruszenia, z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 403 i 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 służy Gminie Karczew 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 5 grudnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXXIX/420/2022 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach i lokalach, w ramach ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Karczew.

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 § 4 badanej uchwały Rada Miejska w Karczewie postanowiła, cyt. „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2027 r.*”.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych (a więc również akty prawa miejscowego), wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ocenie Kolegium Izby zapis § 4 badanej uchwały w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zdaniem Kolegium Izby zapis § 4 badanej uchwały budzi wątpliwość, co do faktycznego terminu wejścia w życie badanej uchwały, zawiera on bowiem dwa, różne terminy dotyczące tej kwestii. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Biorąc zatem po uwagę datę jej publikacji, tj. 12 grudnia 2022 r., niniejsza uchwała weszła w życie 27 grudnia 2022 r. Z kolei druga część zdania § 4 badanej uchwały wskazuje na konkretną datę wejścia w życie, tj. 1 stycznia 2023 r.

Użycie dwóch różnych sformułowań, tj. "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od dnia", nie zmienia faktu, iż wskazują one na dwie różne daty, od których normy prawne zawarte w badanej uchwale zaczynają wiązać adresatów.

W ocenie Kolegium Izby należało skorzystać z dopuszczalnej (ustawą) możliwości określenia terminu bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 - dniowego *vacatio legis*. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 pkt 4 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), zgodnie z którym, przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie o treści: "Ustawa (uchwała) wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)".

Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.”.

Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno, co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Dalej, w § 5 i § 6 Załącznika do badanej uchwały postanowiono, cyt. „§ 5. Środki finansowe przeznaczone w budżecie Gminy Karczew na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na paliwo stałe dzielone będą, na inwestycje określone w § 3, wg następujących zasad:

1. Nie mniej niż 60% na zadania określone w § 3 ust. 1,
2. Nie mniej niż 20% i nie więcej niż 40% na zadania określone w § 3 ust. 2,
3. Nie więcej niż 24 000 zł na zadania określone w § 3 ust. 3 i 4,
4. Dopuszcza się zwiększenie środków określonych w ust. 3 powyżej w przypadku braku wniosków dotyczących zadań określonych w § 3 ust. 1 lub 2.

§ 6. Wysokość dotacji celowej wynosi:

1. Do 75% kosztów poniesionych na zakup kotła zasilanego gazem, przy czym nie więcej niż 4800 zł,
2. Do 75% kosztów poniesionych na zakup kotła zasilanego paliwem stałym, przy czym nie więcej niż 3000 zł,
3. Do 75% kosztów poniesionych na zakup pompy ciepła lub instalacji fotowoltaicznej, przy czym nie więcej niż 6000 zł”.

Z powyższego zapisu nie wynika, w jakiej wysokości dotacja może zostać udzielona, ponieważ Rada Miejska w Karczewie w niejasny sposób określiła jej wysokość.

I tak w § 5 Załącznika do badanej uchwały określono zasady podziału środków finansowych przeznaczonych w budżecie Gminy Karczew na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na paliwo stałe określone w § 3, następnie § 6 Załącznika do badanej uchwały określono wysokość dotacji celowej dla poszczególnych rodzajów inwestycji.

Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, że zasady podziału środków finansowych przeznaczonych w budżecie Gminy Karczew nie mieszczą się w zakresie przepisu kompetencyjnego określonego art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Przepis ten bowiem stanowi, cyt. *„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.”*.

Rada Miejska w Karczewie powinna w uchwale jednoznacznie określić wysokość dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że Rada Miejska w Karczewie nie ustaliła w badanej uchwale terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym scedowała tę czynność na organ wykonawczy (§ 7 ust. 1 Załącznika do badanej uchwały). Wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. *„stwierdzenie „tryb udzielania” ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (...)”*.

W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji mieści się w trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji, więc jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego.

W § 7 ust. 7 Załącznika do badanej uchwały postanowiono o zasadach postępowania w okresie wykraczającym poza etap udzielania dotacji, cyt. *„Wnioskodawcy, którym udzielono dotacji celowej, zobowiązani są do utrzymania efektu ekologicznego inwestycji, czyli użytkowania nowego źródła ciepła, przez okres co najmniej 5 lat od daty podpisania umowy o udzielenie dotacji, pod rygorem zwrotu otrzymanej dotacji wraz z odsetkami ustawowymi.”*.

Następnie w § 7 ust. 8 Załącznika do badanej uchwały Rada Miejska w Karczewie określiła, cyt. *„Właściciel nieruchomości może skorzystać z dotacji tylko na jeden budynek lub lokal, niezależnie od liczby posiadanych nieruchomości.”*

W ocenie Kolegium Izby powyższymi regulacjami Rada Miejska w Karczewie wykroczyła poza delegację przepisu kompetencyjnego określonego w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, do czego nie miała prawa.

Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przekroczenie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie ww. przepisów kompetencyjnych. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 stwierdził, cyt. *„Zgodnie z linią orzeczniczą 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”*. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. *„...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”*.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych uregulowań uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać.

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

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski