

UCHWAŁA NR 0102-112/22

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 6 kwietnia 2022

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Uchwały Nr LIII/293/2022 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miejskiej Ostróda .

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

uchwała co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LIII/293/2022 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, w części wzoru umowy "UMOWA NR GK...", będącego integralną częścią uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2022 Rada Miejska w Ostródzie podjęła Uchwałę Nr LIII/293/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miejskiej Ostróda.

W dniu 18 marca 2022 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 18 marca 2022 r. zawiadomiono Miasto Ostróda, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 6 kwietnia 2022 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. Przedstawiciele Miasta Ostróda wzięli udział 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 wyżej 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 § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Ostródzie postanowiła, że: „Przyjmuje się Regulamin udzielania dotacji na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miejskiej Ostróda stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”. W § 5 ust. 3 Załącznika nr 1 do badanej

uchwały „Regulamin udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miejskiej Ostróda”, Rada Miejska w Ostródzie postanowiła, iż warunkiem przyznania dotacji celowej na realizację zadania jest złożenie kompletnego wniosku, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu oraz zawarcie z Gminą Miejską Ostróda umowy na zasadach określonych w umowie oraz w niniejszym Regulaminie. Do uchwały został uchwalony załącznik "UMOWA NR GK..." stanowiący wzór umowy o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Ostróda na wymianę głównego źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, jaka ma być zawierana pomiędzy Gminą Miejską Ostróda, a Wnioskodawcą.

Stosownie art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.) finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, z budżetu gminy lub budżetu powiatu, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w szczególności osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, a także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi zaś, że 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.

W ocenie Kolegium Izby, zgodnie z powołanym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia zasad postępowania o udzielenie dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przez pojęcie „zasady”, należy rozumieć normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana i rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Z kolei przez pojęcie „kontroli” należy rozumieć weryfikację, inspekcję, audyt, oględziny, zaś „rozliczenie” to regulowanie wzajemnych należności i zobowiązań między stronami. Powołany wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje jednak organowi stanowiącemu gminy uprawnień do stanowienia wzoru umowy jaka miałaby być zawarta pomiędzy gminą, a podmiotem otrzymującym dotację i warunkowania przyznania dotacji od podpisania ustalonej przez radę gminy umowy. Zgodnie z zasadą swobody zawierania umów strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Tak więc to organ wykonawczy - Burmistrz Miasta Ostróda i beneficjent dotacji celowej na wymianę źródła ciepła powinni decydować o treści zawieranej umowy, nie zaś Rada Miejska w Ostródzie poprzez ustalenie wzoru takiej umowy.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż realizując swoje kompetencje organ stanowiący gminy 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, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

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 m.in. naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdziło, iż określanie przez Radę Miejską w Ostródzie wzoru umowy o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Ostróda na wymianę głównego źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, wykracza poza ustawowe kompetencje przyznane Radzie Miejskiej w Ostródzie, na mocy powołanego wyżej przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, a tym samym w sposób istotny narusza ten przepis.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie

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

Prezes

Bogdan Gaber