

**Uchwała nr 35/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 28 lutego 2018 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Pielgrzymka nr XL/222/18**  
**z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu przyznania dotacji**  
**w ramach programu wymiany kotłów centralnego ogrzewania ze środków**  
**budżetowych Gminy Pielgrzymka”**

Na podstawie 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

części uchwały Rady Gminy Pielgrzymka nr XL/222/18 z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu przyznania dotacji w ramach programu wymiany kotłów centralnego ogrzewania ze środków budżetowych Gminy Pielgrzymka”, w zakresie:

1) § 3 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2017 r. poz. 1523),

2) § 7 ust. 6 „Regulaminu przyznania dotacji w ramach programu wymiany kotłów centralnego ogrzewania ze środków budżetowych Gminy Pielgrzymka” (załącznik do uchwały) w zakresie sformułowania „– załącznik nr 3 do regulaminu” oraz załączników nr 3 i 4 do ww. regulaminu — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.).

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Pielgrzymka nr XL/222/18 z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu przyznania dotacji w ramach programu wymiany kotłów centralnego ogrzewania ze środków budżetowych Gminy Pielgrzymka” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 lutego 2018 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130) — zwanej dalej „u.s.g.” — w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2 i 4–6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.) — zwanej dalej „p.o.ś.”.

W § 1 uchwały Rada Gminy Pielgrzymka przyjęła „Regulamin przyznania dotacji w ramach programu wymiany kotłów centralnego ogrzewania ze środków budżetowych Gminy Pielgrzymka”, postanawiając w § 3 uchwały, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Wzór umowy, na podstawie której będzie udzielana dotacja, został oznaczony jako załącznik nr 4 do ww. regulaminu.

W § 7 ust. 6 regulaminu organ stanowiący zawarł następującą regulację: „Wyplata środków zostanie poprzedzona wizją lokalną, mającą na celu sprawdzenie zgodności zainstalowanego źródła ciepła z przedstawionymi dokumentami. Z wizji sporządza się protokół – załącznik nr 3 do regulaminu”.

Badając wymienioną uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W art. 403 ust. 5 p.o.ś. rada gminy została upoważniona do określenia zasad udzielania z budżetu gminy dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4, na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Z przepisu art. 403 ust. 5 p.o.ś. nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania postanowień protokołów z wizji lokalnej oraz umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje. Udzielenie dotacji na podstawie podjętej przez organ stanowiący uchwały oraz zawarcie umowy na realizację zadania związane jest ze sferą wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy i należy do jego wyłącznej kompetencji, stosownie do art. 30 ust. 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 i 4 u.s.g.

Do dotacji celowych udzielanych na podstawie art. 403 ust. 5 p.o.ś. zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), zwanej dalej „u.f.p.”. Art. 250 u.f.p. określa treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji. W związku z powyższym zamieszczenie w uchwale wzoru umowy oraz protokołu wykracza poza zakres przyznanej radzie gminy kompetencji do stanowienia prawa, co w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 p.o.ś.

Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom — radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Tym samym organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (vide: wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Badana uchwała Rady Gminy Pielgrzymka jest aktem prawa miejscowego. Jej postanowienia o charakterze generalnym i abstrakcyjnym są adresowane do osób trzecich pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego, określając uprawnienia i obowiązki tych osób.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że przepis prawa nie ogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie (zob. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. sygn. akt III SA 1170/01, OSS 2001/1/23). Odpowiednie regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523), zwanej dalej „u.o.a.n.”. Akty prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że wchodzi one w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt prawa miejscowego ustali termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 (LEX nr 1083328) NSA stwierdził, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto Sąd zwrócił uwagę, iż uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Nieprawidłowe określenie terminu wejścia aktu prawa miejscowego w życie stanowi istotne naruszenie prawa i tym samym powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przepisu uchwały, który tę kwestię reguluje. W takiej sytuacji wchodzi w grę przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n., który ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia aktu normatywnego w życie, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10).

Niezależnie od powyższego, Kolegium wskazuje również, że:

- dołączony do uchwały załącznik zatytułowany „Regulamin przyznania dotacji w ramach programu wymiany kotłów centralnego ogrzewania ze środków budżetowych Gminy Pielgrzymka” nie został wymieniony w jej części normatywnej, a w treści ww. regulaminu nie zawarto odesłania do wzoru umowy, zawartego w załączniku nr 4 do tego regulaminu; zgodnie z § 29 ust. 1 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) odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały, co oznacza, że przynajmniej jeden przepis merytoryczny uchwały powinien zawierać odesłanie do postanowień zawartych w załączniku;

- z § 2 ust. 3 regulaminu wynika, że z dofinansowania mogą skorzystać wyłącznie podmioty dysponujące aktem własności do nieruchomości, podczas gdy w ust. 7 lit. d powołanego przepisu wskazano, że realizacja zadania objętego dofinansowaniem dotyczy nieruchomości o zabudowie wielolokalowej, dla poszczególnych lokatorów, właścicieli i najemców mieszkań z indywidualnymi kotłowniami;

- w pkt I załącznika nr 1 do regulaminu, stanowiącego wzór wniosku o udzielenie dotacji, pominięto kotły na biomasę, których wymiana podlega dofinansowaniu na podstawie § 3 ust. 1 tego regulaminu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Pielgrzymka przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus