

Uchwała nr 9/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 6 lutego 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Mioszowa nr IX/63/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad dofinansowania ze środków budżetu gminy Mioszów kosztów wymiany systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zastąpienia go ogrzewaniem proekologicznym oraz dofinansowania budowy przyłącza gazowego do budynku

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Mioszowa nr IX/63/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad dofinansowania ze środków budżetu gminy Mioszów kosztów wymiany systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zastąpienia go ogrzewaniem proekologicznym oraz dofinansowania budowy przyłącza gazowego do budynku — z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Mioszowa nr IX/63/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad dofinansowania ze środków budżetu gminy Mioszów kosztów wymiany systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zastąpienia go ogrzewaniem proekologicznym oraz dofinansowania budowy przyłącza gazowego do budynku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 stycznia 2025 roku.

Rada Miejska Mioszowa przedmiotową uchwałę podjęła powołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2–6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”.

W badanej uchwale zdecydowano o zasadach dofinansowania ze środków budżetu gminy Mioszów kosztów wymiany systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zastąpienia go ogrzewaniem proekologicznym oraz dofinansowaniu kosztów budowy przyłącza gazowego do budynku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a). Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. do zadań własnych gminy należą sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Stosownie do art. 403 ust. 3 p.o.ś., finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4–6. Zgodnie natomiast z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 p.o.ś., finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa powyżej, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) z budżetu gminy. Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera art. 403 ust. 5 p.o.ś., zgodnie z którym rada gminy określa 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.

W ocenie Kolegium Izby podnieść w pierwszej kolejności należy, iż przedmiot regulacji organu wskazanego w art. 403 ust. 5 p.o.ś. odnosi się do szczególnej formy wydatków publicznych, jakimi są dotacje określone w art. 126 ustawy o finansach publicznych, zatem postanowienia rozpatrywanej uchwały

określające „zasady dofinansowania ze środków budżetu gminy” nie odpowiadają zakresowi kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego. Delegacja ustawowa do podjęcia przez Radę Miejską Mieroszowa uchwały na podstawie ww. przepisu została więc przewidziana wprost dla sytuacji, w której finansowanie zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej polega na udzieleniu dotacji. Przedmiotowa uchwała takiego trybu finansowania zadań nie przewiduje. Podkreślenia wymaga, że dofinansowanie to termin, który nie posiada uregulowanej definicji prawnej, w przeciwieństwie do dotacji celowej, która posiada definicję formalnoprawną w ustawie o finansach publicznych (art. 127).

Kolegium Izby wskazuje również na § 9 i § 10 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 którymi należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”, a do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Przepisy te, na mocy § 143 tego załącznika, mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Badana uchwała jest, zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., aktem powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy Mieroszków. Regulacje aktu prawa miejscowego zawierają przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów, muszą zatem być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny oraz regulować materię wynikającą z przepisu kompetencyjnego. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący w sposób nieuprawniony postanowił o zasadach dofinansowania ze środków budżetu gminy Mieroszków kosztów wymiany systemu ogrzewania, zamiast o zasadach udzielania dotacji.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w art. 403 ust. 5 p.o.ś. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), w którym sąd stwierdza, że „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”. Podkreślić należy, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Rada Miejska Mieroszowa obowiązana jest zatem do ścisłego uwzględniania w procesie stanowienia prawa zakresu upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 p.o.ś.

Niezależnie od powyższego wskazuje się, że w § 9 pkt 13 lit. c uchwały przewidziano, że w ogłoszeniu o naborze wniosków wskazane będą wzory wniosków i formularzy niezbędnych do udzielenia i rozliczenia dofinansowania, podczas gdy w załączniku nr 1 i załączniku nr 2 do uchwały określono odpowiednio „Wniosek o udzielanie dofinansowania ze środków budżetu gminy Mieroszków kosztów wymiany systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zastąpienia go ogrzewaniem proekologicznym oraz dofinansowania budowy przyłącza gazowego do budynku” oraz „Wniosek o rozliczenie dofinansowania ze środków budżetu gminy Mieroszków kosztów wymiany systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i zastąpienia go ogrzewaniem proekologicznym oraz dofinansowania budowy przyłącza gazowego do budynku”, które to załączniki nie zostały przywołane w treści uchwały.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Mieroszowa przysługuje skarga, którą wnosi się 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 doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus