



UCHWAŁA NR 30/115/2018
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 5 października 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 9/ Grażyna Kos |
| 4/ Bogdan Łągwa | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 11/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Radosław Hrychorczuk | 12/ Tomasz Jan Karwicki |

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2018 roku uchwały nr XLII/321/2018 Rady Gminy Czarnocin z dnia 6 września 2018 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu wymiany źródeł ciepła na terenie Gminy Czarnocin.

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.), § 6 i § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) oraz z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej w zakresie § 4 uchwały, Kolegium Izby stwierdza **nieważność uchwały** nr XLII/321/2018 Rady Gminy Czarnocin z dnia 6 września 2018 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu wymiany źródeł ciepła na terenie Gminy Czarnocin, a także stwierdza nieistotne naruszenia prawa w zakresie § 2, § 6, § 11 ust. 3 i § 13 pkt. 3 załącznika do uchwały, z powodu naruszenia prawa, tj. § 6 i § 7 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XLII/321/2018 Rady Gminy Czarnocin z dnia 6 września 2018 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu wymiany źródeł ciepła na terenie Gminy Czarnocin (*zwana dalej – Uchwałą*).

W dniu 5 października 2018 roku Kolegium Izby rozpatrzyło Uchwałę, zapraszając przedstawicieli jednostki na posiedzenie.

W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Czarnocin.

Dokonując analizy Uchwały, Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Organ stanowiący w § 5 Uchwały postanowił, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Konstrukcja powyższej normy prawnej jest co do zasady zgodna z § 45 ust. 1 pkt 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad

techniki prawodawczej (*zwanego dalej – Rozporządzeniem*). W § 4 Uchwały zawarto natomiast następującą regulację „Uchwała podlega wykonaniu w przypadku uzyskania przez Gminę Czarnocin dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na realizację zadania pn.: „Poprawa jakości powietrza poprzez likwidację niskiej emisji realizowana w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji w Gminie Czarnocin”, która przy zastosowaniu wniosku „*a contrario*”, przewiduje zawieszenie wykonania Uchwały do momentu ziszczenia się określonego w niej warunku. W § 46 załącznika do Rozporządzenia wyrażono zakaz uzależniania wejścia w życie przepisów od wystąpienia zdarzenia przyszłego, za wyjątkiem sytuacji, gdy jest to konieczne ze względu na zakres regulacji aktu prawnego albo jego poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. Wskazać należy, że przepis § 4 Uchwały niewątpliwie nie spełnia przesłanek § 46 załącznika do Rozporządzenia. Nadto nie odnosi się on do wejścia w życie aktu, które zostało ustalone w § 5 Uchwały, tylko do pojęcia zawieszenia wykonania, co daje wystarczającą podstawę do ustalenia, iż wolą Rady nie było oparcie konstrukcji przepisu o wejściu w życie o § 46 załącznika do Rozporządzenia. W związku z powyższym - w ocenie Kolegium Izby - § 4 Uchwały został podjęty bez podstawy prawnej, bowiem obowiązujące przepisy prawa nie przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do uchwalania przepisów zawieszających.

Kolegium Izby wskazuje, że postanowienie § 2 regulaminu wprowadzającego zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie przedsięwzięć mających na celu ograniczenie niskiej emisji realizowanej w ramach zadania „Poprawa jakości powietrza poprzez likwidację niskiej emisji realizowana w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji w Gminie Czarnocin” (*zwanego dalej „Regulaminem”*), stanowiącego załącznik do Uchwały jest niespójne, sprzeczne z regulacją zawartą w § 5 ust. 3 Regulaminu. Z pierwszego z wymienionych przepisów wynika, że w zakres podmiotowy uchwały wchodzi wyłącznie osoby fizyczne, drugi z kolei różnicuje maksymalną wysokość dotacji w zależności od tego, czy inwestycja będzie realizowana przez osoby fizyczne, czy też przez inne podmioty. Powyższa sprzeczność w ocenie Kolegium nie pozwala na ustalenie zakresu podmiotowego uchwały, co jednocześnie stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 6 ust. 1 Regulaminu, Rada Gminy postanowiła, że dotacja udzielana jest na wniosek, który należy złożyć według ustalonej deklaracji uczestnictwa w projekcie przez Urząd Gminy w Czarnocinie. Określenie wzoru wniosku jest jednym z elementów trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska do kompetencji organu stanowiącego gminy należy określenie zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Ustawodawca w przywołanym wyżej przepisie nie przewidział możliwości przekazania jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie przez organ stanowiący.

Z analizowanego przepisu załącznika wynika, że Rada Gminy sędowała kompetencję do ustalenia wzoru wniosku (deklaracji) na jednostkę budżetową podległą organowi wykonawczemu. W ocenie Kolegium powyższe stanowiło istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 13 Regulaminu, w pkt. 1 i 2 zawarto nieprecyzyjne odesłania do przepisów określających terminy (brak jest wskazania czy chodzi o termin § 10 czy § 11 ust. 5), w związku z czym, w sposób istotny naruszono § 156 oraz § 6 załącznika do Rozporządzenia.

Uchwała ponadto zawiera szereg przytoczonych poniżej przepisów, które naruszają § 6 i § 7 Rozporządzenia, nakazujących redagowanie zdań zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego oraz redagowanie przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 2 Regulaminu wskazano że, osoba fizyczna musi spełniać warunki wyrażone w pkt. 1-3, natomiast warunki wyrażone w pierwszych dwóch punktach odnoszą się do budynków.

„§ 2. Dotacja może być udzielona osobie fizycznej zwanej dalej „odbiorcą końcowym” spełniającym poniższe warunki:

- 1) W budynku, w którym co najmniej 50% powierzchni użytkowej przeznaczone jest na cele mieszkaniowe. W przypadku budynków, w których część powierzchni użytkowej lecz nie więcej niż 50% jest/będzie przeznaczona na cele inne niż mieszkaniowe np. prowadzenie działalności gospodarczej dofinansowanie ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu;
- 2) Budynek położony jest na terenie Gminy Czarnocin;
- 3) Dotacja może być udzielona odbiorcom końcowym, którzy dysponują tytułem prawnym do nieruchomości lub jej części (wynikającym w szczególności z prawa własności, użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, stosunku zobowiązaniowego, zarządu). W przypadku gdy wnioskodawca nie jest właścicielem nieruchomości wymagana jest pisemna zgoda właściciela budynku/lokalu na realizację prac objętych wnioskiem bądź pełnomocnictwo udzielone przez właściciela nieruchomości.”

W § 6 Regulaminu nie użyto znaków przestankowych, sygnalizujących wtrącenie („deklaracji uczestnictwa w projekcie”) oraz co istotniejsze dla określenia jednego pojęcia posłużono się dwoma różnymi określeniami – wniosek i deklaracja.

„§ 6. 1. Dotacja udzielana jest na wniosek, który należy złożyć według ustalonej deklaracji uczestnictwa w projekcie przez Urząd Gminy w Czarnocinie:

- 1) Termin składania wniosków zostanie określony przez Wójta Gminy Czarnocin;
- 2) Datą złożenia deklaracji jest data wpływu do Urzędu Gminy w Czarnocinie;
- 3) Złożenie deklaracji nie jest jednoznaczne z udzieleniem dotacji;
- 4) Odbiorca końcowy może działać przez pełnomocnika ustanowionego na podstawie ważnego pełnomocnictwa.”

W § 11 ust. 3 Regulaminu na adresatów obowiązek przedstawienia, w postaci oryginałów, dokumentów finansowych, przy czym wyłącznie w pkt. 1 tegoż przepisu rzeczywiście wskazano dokumenty finansowe.

„3. Dokumenty finansowe muszą być przedstawione w postaci oryginałów:

- 1) rachunków/faktur wraz z dowodem ich zapłaty;
- 2) protokołów odbioru wystawionych przez wykonawców realizujących zadania. W przypadku robót budowlanych powinny być one podpisane przez inspektora nadzoru inwestorskiego (data, podpis,

pieczętka imienna). Jeżeli ww. protokół zawiera wykaz usterek, których usunięcie warunkuje przekazanie inwestycji do eksploatacji, do rozliczenia należy załączyć protokół potwierdzający usunięcie usterek;

3) protokołu sporządzonego przez Gminę potwierdzający likwidację starego wysokoemisyjnego kotła/pieca i zamontowanie oraz uruchomienie nowego niskoemisyjnego;

4) umów z dostawcami energii elektrycznej/gazu;

5) wymaganych decyzji administracyjnych;

6) dokumentów świadczących o spełnieniu wymogów tzw. „Klasy 5” oraz „ekoprojektu” wydane przez akredytowaną jednostkę zgodnie z wymogami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 roku, w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1690) oraz w Uchwale Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XLIV/548/17 z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2017 r. poz. 4549);

7) dokumentacji fotograficznej.”

W § 13 pkt 3 zawarto niepełne unormowanie.

„§ 13. Pomimo zawarcia umowy środki nie zostaną przekazane i zobowiązanie do ich przekazania wygasa w przypadku: negatywnej oceny realizacji i rozliczenia inwestycji, w wyniku końcowej, o której mowa w § 12”.

Kolegium Izby podkreśla przy powyższym, że postanowienia aktów prawa miejscowego, powinny być zredagowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by ich regulacja była zrozumiała dla potencjalnych adresatów, a sformułowania jasne i wyczerpujące. Wskazane wyżej regulacje, w ocenie Kolegium Izby takiego wymogu nie spełniają i stanowią nieistotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk