



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2022 r.

Poz. 8069

UCHWAŁA NR 13.231.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 maja 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LVII/37/2022 Rady Gminy Nieporęt z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Nieporęt a dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na 2022 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LVII/37/2022 Rady Gminy Nieporęt z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Nieporęt na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na 2022 roku, z powodu istotnego naruszenia art. 32 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 w związku z art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 233 § 2 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Nieporęt 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 29 kwietnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LVII/37/2022 Rady Gminy Nieporęt z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Nieporęt na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na 2022 roku.

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:

Zgodnie z podjętą uchwałą, z budżetu Gminy Nieporęt udzielane będą w 2022 r. dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza, polegającej na wymianie dotychczasowych źródeł ciepła, zasilanych (opalanych) paliwami stałymi, na nowe źródła ciepła o zmniejszonej emisji zanieczyszczeń do atmosfery, celem ograniczenia zanieczyszczenia powietrza ze źródeł tzw. niskiej emisji. W załączniku do badanej uchwały określono Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Nieporęt na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na 2022 rok, zwany dalej Regulaminem.

W § 3 ust. 1 Regulaminu załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Nieporęt postanowiła, cyt. „O udzielenie dotacji mogą ubiegać się Wnioskodawcy legitymujący się tytułem prawnym do budynku/lokalu (do nieruchomości zabudowanej budynkiem) wynikającym z prawa własności”.

W ocenie Kolegium Izby, warunkując możliwość ubiegania się o dotację od posiadania prawa własności budynku/lokalu, Rada Gminy Nieporęt wykluczyła z możliwości otrzymania dofinansowania kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza podmiotom legitymującym się innym tytułem prawnym do budynku/lokalu, np. użytkowaniem, spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu bądź posiadaniem. Zatem w sposób nieuprawniony Rada Gminy Nieporęt ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Powyższe uregulowania prowadzą w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów, wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, które mogłyby z dotacji skorzystać. Stanowisko takie poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19, cyt. „(...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji (...), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...) Użyte (...) wyrażenie „w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony” czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18, cyt. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”. Stanowisko zbieżne z powyższym zaprezentował WSA w Warszawie w wyroku z 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22, cyt. „... Jednocześnie dokonała ograniczenia kategorii adresatów uchwały przez zastrzeżenie dodatkowych cech uprawniających do ubiegania się o dotację (tj. posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, zameldowania na terenie gminy (...)) W ocenie Sądu w świetle regulacji art. 403 ust. 4 P.o.ś. Rada Gminy nie dysponowała takimi uprawnieniami. Zawarte w ww. przepisie sformułowanie „w szczególności” należy bowiem rozumieć jako wskazanie przykładowe, co oznacza że krąg podmiotów w nim wymienionych może zostać poszerzony, ale już nie ograniczony (...) Również upoważnienie ustawowe określone w art. 403 ust. 5 P.o.ś. nie uprawnia organu do tego rodzaju modyfikacji...”.

W § 4 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Rada Gminy Nieporęt określiła wydatki, które nie podlegają dotowaniu, m. in. zakup i montaż nowych źródeł ciepła w budynkach/lokalach wykorzystywanych sezonowo, np. w domkach letniskowych.

Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonej powyżej regulacji, należy stwierdzić, że Rada Gminy Nieporęt w istocie ograniczyła krąg podmiotów wskazanych w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. W tym kontekście aktualne pozostają ustalenia Kolegium Izby zawarte powyżej.

W § 9 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Nieporęt określiła wysokość przyznawanej dotacji na poziomie 80% kwalifikowanych kosztów przedsięwzięcia nie więcej jednak niż:

- 6.000,00 zł – podstawowy poziom dotacji,
- 7.000,00 zł – podwyższony poziom dotacji, przysługujący wnioskodawcom posiadającym Kartę Mieszkańca Gminy Nieporęt.

Powyższym zapisem Rada Gminy Nieporęt uzależniła wysokość dotacji od posiadania przez podmiot ubiegający się o dotację Karty Mieszkańca Gminy Nieporęt.

Kolegium Izby ustaliło, że Karta Mieszkańca Gminy Nieporęt została ustanowiona uchwałą Nr XLVIII/128/2021 Rady Gminy Nieporęt (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego poz. 11295). Karta Mieszkańca Gminy Nieporęt jest to program realizowany przez Gminę Nieporęt i kierowany do osób fizycznych, których miejscem zamieszkania jest Gmina Nieporęt i które spełniają warunki określone w ww. uchwale.

Zatem postanowieniami § 9 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Nieporęt zróżnicowała wysokość dotacji udzielanej osobom fizycznym posiadającym Kartę Mieszkańca Gminy Nieporęt i pozostałym podmiotom, pomimo wykonania w obu przypadkach takiej samej wymiany źródeł ciepła. Powyższym zapisem naruszona została zasada określona w art. 32 Konstytucji RP, w świetle której równe traktowanie polega na równości wszystkich wobec prawa, a także na równym traktowaniu wszystkich przez władze publiczne. Ponadto równość przejawia się w braku możliwości dyskryminowania kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

W § 10 ust. 15 Regulaminu Rada Gminy Nieporęt postanowiła, cyt. „Wnioskodawca, któremu przyznano i wypłacono dotację, zobowiązany jest do utrzymania przedsięwzięcia (nowego źródła ciepła objętego dotacją) oraz przestrzegania postanowień Regulaminu i umowy przez okres trwałości przedsięwzięcia, który wynosi 5 lat, licząc od dnia otrzymania dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia uchwały wykraczają poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, gdyż przepis ten stanowi delegację dla organu stanowiącego gminy/powiatu do określenia zasad udzielania dotacji celowej, w tym kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Postanowienia organu stanowiącego dotyczące okresu utrzymania przedsięwzięcia (nowego źródła ciepła objętego dotacją) wykraczają poza powyższą delegację ustawową.

W § 14 Regulaminu Rada Gminy Nieporęt postanowiła, cyt. „Dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi w całości wraz z odsetkami według stawki jak dla zaległości podatkowych, liczonymi za okres od dnia przekazania dotacji do dnia jej zwrotu”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia uchwały wykraczają poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Przepisy art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych regulują zasady i terminy zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i niewykorzystanych w terminie, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Kolegium Izby wskazuje, iż zarówno zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone ustawie o finansach publicznych, dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

W załączniku nr 2 do Regulaminu, który to załącznik stanowi oświadczenie o prawie do nieruchomości, zawarto pouczenie o treści, cyt. „Jestem świadomy/świadoma odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy w niniejszym oświadczeniu, zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1977 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.)”.

Kolegium Izby zauważa, iż zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego odpowiedzialność karną ponosi ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Warunkiem odpowiedzialności jest ponadto, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie (art. 233 § 2 Kodeksu karnego). Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 2 i § 6 Kodeksu karnego). Ze wskazanych przepisów wynika, iż odpowiedzialności karnej może podlegać - po wypełnieniu przesłanek z art. 233 Kodeksu karnego - wyłącznie osoba składająca zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie

ustawy, jak też osoba składająca oświadczenie, o ile przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie brak jest takiej podstawy wynikającej z ustawy.

Końcowo należy podkreślić, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 94 Konstytucji RP, który zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Istotnymi wadami dotknięty był szeroki zakres postanowień badanej uchwały, w tym postanowienia ograniczające krąg beneficjentów i zapisy w zakresie wysokości dotacji, co oznacza, że zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Orzeczenie częściowej nieważności uchwały prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych przepisów uchwały. Nie może istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać. Z tego powodu konieczne było orzeczenie nieważności uchwały w całości.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski