



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 06 grudnia 2022 r.

Poz. 12891

### UCHWAŁA NR 22.341.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 27 września 2022 r.

#### **w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXIII/578/2022 Rady Miasta Ząbki z dnia 31 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr LXIII/578/2022 Rady Miasta Ząbki z dnia 31 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Miastu Ząbki 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 6 września 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXIII/578/2022 Rady Miasta Ząbki z dnia 31 sierpnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła.

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.**

Badaną uchwałą Rada Miasta Ząbki dokonała zmian w uchwale Nr XVIII/160/2019 Rady Miasta Ząbki z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła (Dz. U. Woj. Maz. poz. 13987), zwanej dalej uchwałą Nr XVIII/160/2019.

W § 1 pkt 1 lit. a badanej uchwały zmieniono brzmienie § 2 ust. 4 uchwały Nr XVIII/160/2019 w sposób następujący, cyt. „4. Środki z dotacji mogą zostać przeznaczone na wymianę źródła ciepła w budynku mieszkalnym, poprzez zakup i/lub montaż fabrycznie nowego kotła zasilanego gazem, energią elektryczną lub pompy ciepła”.

Dalej w § 1 pkt 2 badanej uchwały postanowiono o zmianie brzmienia § 3 ust. 1 uchwały Nr XVIII/160/2019, cyt. „1. Dotacja może zostać udzielona w wysokości 90% wydatków na cele, o których mowa w § 2 ust. 4, jednak nie większej niż 5 000,00 zł”.

Kolegium Izby zauważa, iż odwołanie w § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały, cyt. „o których mowa w § 2 ust. 4” wskazuje na możliwość uzyskania dotacji na wymianę źródła ciepła tylko w budynku mieszkalnym, poprzez zakup i/lub montaż fabrycznie nowego kotła zasilanego gazem, energią elektryczną lub pompy ciepła.

Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych powyżej regulacji, o dotację nie będą mogły ubiegać się przykładowo podmioty, posiadające budynki inne niż mieszkalne (sklepy, magazyny, zakłady usługowe, etc.) oraz podmioty, będące w posiadaniu nieruchomości wykorzystywanych sezonowo (domki letniskowe).

Zdaniem Kolegium Izby ograniczenie realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska tylko do podmiotów będących właścicielami budynku mieszkalnego prowadzi do faktycznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Powyższe uregulowania zawężające przedmioty podlegające dofinansowaniu 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” (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22).

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”.

W związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Ząbki, dokonując ograniczenia adresatów uchwały przez zastrzeżenie dodatkowych cech uprawniających do ubiegania się o dotację (tj. konkretnego rodzaju nieruchomości), wykroczyła poza uprawnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, a zgodnie z art. 43 ustawy o finansach publicznych, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż w § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Ząbki dokonała zmiany w § 4 ust. 7 uchwały Nr XVIII/160/2019 w sposób następujący, cyt. „7. Dla potrzeb jednego budynku lub lokalu mieszkalnego o dotację można ubiegać się jeden raz”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczony zapis jest sprzeczny z kwestionowanymi postanowieniami § 1 pkt 1 lit. a badanej uchwały, które odnoszą się tylko do budynków mieszkalnych. Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (tak: np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05 oraz wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 6 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) wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Adresaci regulacji zawartych w uchwale nie mogą mieć wątpliwości, co do zawartych w niej zapisów.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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

**Przewodnicząca  
Posiedzenia Kolegium  
Bożena Zych**