



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 06 grudnia 2022 r.

Poz. 12893

### UCHWAŁA NR 23.354.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 11 października 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXVI.318.2022 Rady Gminy w Przytyku z dnia 19 września 2022 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie realizacji przedsięwzięć służących ograniczeniu niskiej emisji na obszarze Gminy Przytyk**

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 w związku z 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 XXXVI.318.2022 Rady Gminy w Przytyku z dnia 19 września 2022 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie realizacji przedsięwzięć służących ograniczeniu niskiej emisji na obszarze Gminy Przytyk, z powodu istotnego naruszenia 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.) oraz § 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).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Gminie Przytyk 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 26 września 2022 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr XXXVI.318.2022 Rady Gminy w Przytyku z dnia 19 września 2022 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie realizacji przedsięwzięć służących ograniczeniu niskiej emisji na obszarze Gminy Przytyk.

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.**

W załączniku do badanej uchwały określono „Regulamin udzielania dotacji celowych na dofinansowanie realizacji przedsięwzięć służących ograniczeniu niskiej emisji na obszarze Gminy Przytyk – wymiana źródła ciepła”, zwany dalej Regulaminem.

W § 3 ust. 1 Regulaminu ustalono, cyt. „Beneficjentami dotacji mogą być podmioty legitymujące się tytułem prawnym do nieruchomości, wynikającym z prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu, stosunku zobowiązaniowego lub są posiadaczami samoistnymi nieruchomości (w przypadkach innego prawa niż własność Beneficjent powinien posiadać i przedłożyć

w Urzędzie Gminy zgodę właściciela/współwłaściciela)”. Z kolei w § 3 ust. 4 Regulaminu ustalono, cyt. „Dotacją objęty jest jedynie zakup urządzeń wskazanych w § 3 ust. 6 instalowanych w istniejących budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Przytyk”.

Zdaniem Kolegium Izby objęcie dotacją jedynie urządzeń instalowanych w istniejących budynkach mieszkalnych prowadzi do ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych powyżej regulacji, o dotacje nie będą mogły ubiegać się podmioty, posiadające budynki inne niż mieszkalne (np. sklepy, magazyny, zakłady usługowe, zakłady produkcyjne, etc.).

Zdaniem Kolegium Izby 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, co istotnie narusza wskazany przepis. 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 (zawęzić) 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 (zawęzić) 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 nią wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy w Przytyku postanowiła, cyt. „W przypadku posiadania przez Wnioskodawcę prawa do odliczenia podatku VAT za zakup nowego źródła ciepła dotacja obejmuje kwotę netto, w przypadku nieposiadania tego prawa – kwotę brutto”.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (tak: wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08). Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Użycie w wyżej wskazanym paragrafie sformułowania dotyczącego, cyt. „prawa do odliczenia podatku VAT” czy też cyt. „dotacja obejmuje kwotę netto” i cyt. „kwotę brutto”, w sytuacji gdy ustalona w § 5 ust. 1 Regulaminu wysokość dotacji nie została określona jako kwota brutto bądź netto sprawia, że uregulowania zawarte w § 5 ust. 2 Regulaminu są niezrozumiałe i niespójne z uregulowaniami zawartymi w § 5 ust. 1 Regulaminu. Podkreślenia wymaga, że ustawa – Prawo ochrony środowiska nie używa zwrotu „dotacja netto” i „dotacja brutto” czy „prawo do odliczenia podatku VAT”. Dlatego też uchwała organu stanowiącego gminy, podejmowana na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie powinna regulować spraw wychodzących poza zakres ustawy. W ocenie Kolegium Izby wymaganie powyższych informacji w zakresie prawa do odliczenia podatku VAT nie znajduje oparcia w przepisach ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Konsekwentnie do powyższych ustaleń, stwierdzono brak podstaw do żądania od wnioskodawcy informacji o podatku VAT, określonych w części IX „Wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie wymiany źródła ciepła”, stanowiącego załącznik nr 1 do Regulaminu.

W § 5 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy w Przytyku wskazała, cyt. „W sytuacji uzyskania dotacji z innego źródła, suma otrzymanego wsparcia nie może przekroczyć 70% wartości przedsięwzięcia. Gmina zastrzega sobie prawo do pomniejszenia dotacji, jeżeli przyznana kwota dotacji spowodowałaby przekroczenie 70% wartości inwestycji”.

Uregulowania zawarte w ww. paragrafie z użyciem sformułowania, cyt. „nie może przekroczyć 70% wartości przedsięwzięcia” są w swej treści niezrozumiałe, co do sposobu wyliczenia kwoty dotacji. Zapis, cyt. „nie może przekroczyć 70% wartości przedsięwzięcia” jest uregulowaniem nieostrym i sprawia, że wielkość dotacji może wynieść zarówno 70%, jak i mniej niż 70% wartości przedsięwzięcia. W konsekwencji beneficjent dotacji nie wie, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać. Postanowienia § 5 ust. 3 zd. pierwsze Regulaminu mogą budzić wątpliwości interpretacyjne nie tylko dla beneficjentów dotacji, ale i dla organów je przyznających, np. w jakiej wysokości i w jaki sposób należy wyliczyć kwotę dotacji, w sytuacji gdy wartość przedsięwzięcia wynosi 20.000 zł, a w momencie składania wniosku beneficjent otrzymał już z innego źródła, np. od Wojewody Mazowieckiego wsparcie w wysokości 10.000 zł i czy w ogóle taka dotacja z budżetu Gminy Przytyk należy się wnioskodawcy.

Kolegium Izby ponownie podkreśla, że skoro badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, stąd też jej uregulowania winny być sformułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. W judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

Dalej, w ocenie Kolegium Izby zapis w § 5 ust. 3 zd. drugie Regulaminu, o zastrzeżeniu sobie przez Gminę Przytyk prawa do pomniejszenia dotacji nie znajduje umocowania w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Kwestie zwrotu niewykorzystanych dotacji czy zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości reguluje art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Podkreślenia wymaga, że ustawodawca w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego, tj. ustalenie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Oznacza to, że organ stanowiący nie został upoważniony do wprowadzenia zapisów w badanej uchwale o zastrzeżeniu sobie przez Gminę Przytyk prawa do pomniejszenia dotacji.

W załączniku nr 1 do ww. Regulaminu pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie wymiany źródła ciepła” w części dotyczącej oświadczeń w pkt 3 wskazano na obowiązek złożenia przez wnioskującego o udzielenie dotacji, oświadczenia o następującej treści, cyt. „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

W ocenie Kolegium Izby, brak jest podstawy prawnej uprawniającej Radę Gminy w Przytyku do wprowadzenia obowiązku składania przez wnioskującego, oświadczenia o odpowiedzialności karnej. Powyższe uregulowanie w sposób istotny wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że jeżeli wnioskodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom, składanym przez zainteresowane podmioty, rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący do podjęcia uchwały, zamieszcza w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska nie przewidują takich wymogów.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 130/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

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). Z kolei NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GS 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

Reasumując, postanowienia badanej uchwały prowadzące do ograniczenia kręgu podmiotów, ubiegających się o dotacje, a także niejasne zapisy w zakresie sposobu wyliczenia kwoty dotacji sprawiają, 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 (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22). Z tego powodu konieczne było orzeczenie nieważności uchwały w całości.

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

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**