



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 25 stycznia 2023 r.

Poz. 856

### UCHWAŁA NR 26.418.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 22 listopada 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXIV.598.2022 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Miasto Pruszków na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza**

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 LXIV.598.2022 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Miasto Pruszków na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza, 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 art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Miastu Pruszków 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 3 listopada 2022 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr LXIV.598.2022 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Miasto Pruszków na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza.

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 § 1 badanej uchwały, zasady udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Miasto Pruszków na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza, związanych z wymianą źródła ogrzewania, planowanych do realizacji na terenie gminy Miasto Pruszków, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, określa Regulamin stanowiący Załącznik nr 1 do badanej uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, że w 2 § ust. 2 Regulaminu Rada Miasta Pruszkowa postanowiła, cyt. „Do ubiegania się o dotację uprawnione są podmioty, o których mowa w § 1, które posiadają tytuł prawny (prawo własności, prawo użytkowania wieczystego lub umowa najmu) do nieruchomości zlokalizowanej na terenie miasta Pruszkowa, na której ma być realizowane zadanie.”

Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska, przez tytuł prawny rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. W ocenie Kolegium Izby, warunkując możliwość ubiegania się o dotację od posiadania wybranych tytułów prawnych do nieruchomości, Rada Miasta Pruszkowa 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 Miasta Pruszkowa ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wskazany 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”.

Ponadto Rada Miasta Pruszkowa uchwaliła:

- w § 2 ust. 6 Regulaminu, cyt. „Dotacja na nieruchomość może być udzielona tylko raz.”;
- w § 2 ust. 7 Regulaminu, cyt. „Stan prawny nieruchomości, której dotyczy składany wniosek, musi być w pełni uregulowany.”;
- w § 2 ust. 8 Regulaminu, cyt. „Jeżeli budynek jest podzielony na odrębne nieruchomości lokalowe i jest to potwierdzone zaświadczeniem o samodzielności lokali, stosownym orzeczeniem sądowym lub innym równoważnym dokumentem urzędowym, na każdą z tych nieruchomości może być przyznana odrębna dotacja, jeżeli lokale korzystają z odrębnych źródeł ogrzewania (nie dotyczy wymiany kotła węglowego na: ogrzewanie gazowe i podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej).”.

W ocenie Kolegium Izby uchwalenie zapisów dotyczących możliwości jednokrotnego udzielenia dotacji dla nieruchomości oraz obowiązku, aby stan prawny był „w pełni uregulowany”, a także obowiązku potwierdzania odrębności lokali w nieruchomości zaświadczeniem o samodzielności lokali, stosownym orzeczeniem sądowym lub „innym równoważnym dokumentem urzędowym”, wychodzi poza delegację ustawową określoną w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz w istocie prowadzić może do ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji.

Zauważyć bowiem należy, że w kontekście realizacji celu ekologicznego, jaki zgodnie z przepisami ustawy - Prawo ochrony środowiska ma być badaną uchwałą realizowany, wymienione wyżej zapisy mogą prowadzić do wykluczenia beneficjentów np. ulokowanych w nieruchomości bez zastosowania wskazanego w tych regulacjach podziału, a które korzystają z odrębnych źródeł ogrzewania podlegających wymianie, zgodnie z badaną uchwałą i przepisami ustawy - Prawo ochrony środowiska, będących podstawą jej wydania.

Ponadto niedopuszczalne jest stosowanie w aktach prawa miejscowego niedookreślonych zapisów takich, jak: „w pełni uregulowany”, „innym równoważnym dokumentem urzędowym”, gdyż w toku realizacji może dojść do dowolności ich interpretowania.

Reasumując należy wskazać, że regulacje zawarte w badanej uchwale, wydanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, powinny być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej (tak: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”, czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”). Ponadto 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. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie luzu interpretacyjnego, a używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowiące przez organy samorządowe *muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, 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 Rada Miasta Pruszkowa postanowiła w § 7 Regulaminu, cyt.

*„2. Wysokość dotacji na pokrycie kosztów kwalifikowanych poniesionych w związku ze zmianą systemu ogrzewania, o których mowa w § 6, wynosi 100% poniesionych wydatków jednak z zastrzeżeniem poniższych ustępów:*

*3. W roku 2023 wysokość dotacji na pokrycie kosztów kwalifikowanych poniesionych w związku ze zmianą systemu ogrzewania, o których mowa w § 6, wynosi 100% poniesionych wydatków, jednak – w przypadku zmiany źródła ogrzewania na:*

*1) podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej - nie więcej niż 30.000,00 zł;*

*2) ogrzewanie gazowe*

*a) w przypadku budynków jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych (do dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 12.000,00 zł;*

*b) w przypadku budynków wielorodzinnych (powyżej dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 30 000,00 zł (dla całego budynku), pod warunkiem całkowitej likwidacji w budynku źródeł ogrzewania opalanych węglem i podłączenia wszystkich lokali do niskoemisyjnego urządzenia grzewczego. (...)*

*4. W roku 2024 wysokość dotacji na pokrycie kosztów kwalifikowanych poniesionych w związku ze zmianą systemu ogrzewania, o których mowa w § 6, wynosi 100% poniesionych wydatków, jednak – w przypadku zmiany źródła ogrzewania na:*

*1) podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej - nie więcej niż 30.000,00 zł;*

*2) ogrzewanie gazowe*

*a) w przypadku budynków jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych (do dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 12.000,00 zł;*

*b) w przypadku budynków wielorodzinnych (powyżej dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 30 000,00 zł (dla całego budynku), pod warunkiem całkowitej likwidacji w budynku źródeł ogrzewania opalanych węglem i podłączenia wszystkich lokali do niskoemisyjnego urządzenia grzewczego. (...)*

*5. W roku 2025 wysokość dotacji na pokrycie kosztów kwalifikowanych poniesionych w związku ze zmianą systemu ogrzewania, o których mowa w § 6, wynosi 100% poniesionych wydatków, jednak – w przypadku zmiany źródła ogrzewania na:*

*1) podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej - nie więcej niż 25.000,00 zł;*

*2) ogrzewanie gazowe*

*a) w przypadku budynków jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych (do dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 10.000,00 zł;*

*b) w przypadku budynków wielorodzinnych (powyżej dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 25 000,00 zł (dla całego budynku), pod warunkiem całkowitej likwidacji w budynku źródeł ogrzewania opalanych węglem i podłączenia wszystkich lokali do niskoemisyjnego urządzenia grzewczego. (...)*

*6. W roku 2026 wysokość dotacji na pokrycie kosztów kwalifikowanych poniesionych w związku ze zmianą systemu ogrzewania, o których mowa w § 6, wynosi 100% poniesionych wydatków, jednak – w przypadku zmiany źródła ogrzewania na:*

- 1) podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej - nie więcej niż 20.000,00 zł;
- 2) ogrzewanie gazowe
  - a) w przypadku budynków jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych (do dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 7.000,00 zł;
  - b) przypadku budynków wielorodzinnych (powyżej dwóch lokali mieszkalnych) – nie więcej niż 15 000,00 zł (dla całego budynku), pod warunkiem całkowitej likwidacji w budynku źródeł ogrzewania opalanych węglem i podłączenia wszystkich lokali do niskoemisyjnego urządzenia grzewczego. (...)”.

Z ustalonego stanu faktycznego wynika, że postanowieniami § 7 ust. 3 - 6 Regulaminu, Rada Miasta Pruszkowa zróżnicowała wysokość dotacji udzielanej beneficjentom dla budynków jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych (do dwóch lokali mieszkalnych) oraz budynków wielorodzinnych (powyżej dwóch lokali mieszkalnych), pomimo wykonania we wszystkich 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 § 8 ust. 7 Regulaminu postanowiono, cyt. „*Wnioski o dotację celową składa się do Prezydenta Miasta Pruszkowa w terminie wskazanym w ogłoszeniu.*”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Pruszkowa, uchwalając ww. regulację, scedowała na organ wykonawczy swoje kompetencje, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, czym w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy prawa.

Następnie w § 11 ust. 1 Regulaminu postanowiono, cyt. „*Dotujący zastrzega sobie prawo odstąpienia od umowy w przypadku stwierdzenia, że Wnioskodawca nie zakończył realizacji zadania, na które została udzielona dotacja lub odstąpił od jego wykonania, lub nie rozliczył dotacji w terminie wskazanym w umowie.*”.

Kolegium Izby wskazuje, że powyższą regulacją Rada Miasta Pruszkowa wykroczyła poza delegację przepisu kompetencyjnego określonego w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Przepis kompetencyjny, będący postawą do wydania aktu prawa miejscowego, podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Powyższe stanowisko Kolegium Izby poparte jest orzeczeniami sądów administracyjnych. Przykładowo, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „*Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), 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*” czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, cyt. „*...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*”.

Zauważyć jednocześnie należy, że zasady odnoszące się do umów cywilnoprawnych uregulowane zostały w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.), zaś aspekty prawne związane z postępowaniem, w przypadku niewykonania dotacji zgodnie z przepisami prawa, regulują normy zawarte w 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.).

W załączniku nr 2 do Regulaminu zawarta została treść następującego oświadczenia, cyt. „*Na podstawie art. 75 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735), pouczony/a o odpowiedzialności za fałszywe zeznania, dobrowolnie oświadczam\*\*, że w roku bieżącym oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat/lat podatkowych\* nie korzystałem/am z pomocy de minimis, o której mowa w art. 2 pkt. 10/art. 2 pkt 10a\* ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 743) i aktualnie nie złożyłem/am wniosku o udzielenie tego rodzaju pomocy do innego organu.*”.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że odebranie od osoby oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności jest dopuszczalne wówczas, gdy możliwość taką przewiduje przepis ustawy – nie zaś innego aktu, choćby miał on charakter powszechnie obowiązujący. W szczególności organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rygору takiego nie może zastrzec w akcie prawa miejscowego, ponieważ do tego rodzaju działania nie został upoważniony - wymienionymi w treści oświadczenia - przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

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.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący**  
**Wojciech Tarnowski**