



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 września 2023 r.

Poz. 10171

UCHWAŁA NR 15.248.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 20 czerwca 2023 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LI/330/23 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 22 maja 2023 r.
w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany
pozaklasowych węglowych źródeł ogrzewania na źródła ekologiczne na terenie Gminy Ojrzeń
w roku 2023.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 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 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LI/330/23 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany pozaklasowych węglowych źródeł ogrzewania na źródła ekologiczne na terenie Gminy Ojrzeń w roku 2023, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 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 Ojrzeń 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 maja 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LI/330/23 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany pozaklasowych węglowych źródeł ogrzewania na źródła ekologiczne na terenie Gminy Ojrzeń w roku 2023.

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 celowej na dofinansowanie wymiany pozaklasowych węglowych źródeł ogrzewania na źródła ekologiczne na terenie Gminy Ojrzeń, zwany dalej Regulaminem.

W § 1 ust. 1 Regulaminu użyto zwrotu cyt. „w budynkach mieszkalnych lub lokalach mieszkalnych”, w § 1 ust. 2 pkt 4 Regulaminu zapisano, że przez wnioskodawcę należy rozumieć, cyt. „podmiot wymieniony w art. 403 ust. 4 pkt. 1), lit. a) i b) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U.

z 2022 r. poz. 2556)”, następnie w § 3 ust. 1 Regulaminu postanowiono, cyt. „dotację mogą uzyskać podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt. 1) lit. a) i b) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”, a w § 3 ust. 2 Regulaminu postanowiono, cyt. „o dotację można ubiegać się tylko jeden raz dla danego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, bez względu na liczbę dokonanych zmian sposobu ogrzewania lub zmianę Wnioskodawcy”.

W ocenie Kolegium Izby powyższymi zapisami Rada Gminy Ojrzeń wprowadziła ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, czym naruszyła jedną z głównych zasad obowiązujących w sektorze finansów publicznych, a mianowicie zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, określoną w art. 43 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Podkreślić w tym miejscu jednocześnie należy, że art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska nie daje możliwości wprowadzania dodatkowych warunków, które nie są związane z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, tj. na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Biorąc pod uwagę brzmienie - przytoczonych powyżej - regulacji, o dotację nie będą mogły ubiegać się podmioty, będące w posiadaniu innych nieruchomości, jak tylko w posiadaniu budynków mieszkalnych.

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. Ograniczenie kręgu podmiotów, które mogłyby skorzystać z dotacji, 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 (zawężać) 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 (zawężać) 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”.

W § 6 ust. 3 Regulaminu, określono, cyt. „Wysokość dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w Gminie Ojrzeń wynosi do 80% kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż:

- 1) 15.000 zł (słownie: piętnaście tysięcy złotych 00/100) dla wnioskodawców określonych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2556)
- 2) 10.000 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych 00/100) dla wnioskodawców określonych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2556) do jednego lokalu mieszkalnego (mieszkania) w budynku wielorodzinnym obejmującym nie więcej niż dziesięć odrębnych lokali mieszkalnych,
- 3) 8.000 zł (słownie: osiem tysięcy złotych 00/100) dla wnioskodawców określonych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2556) do jednego lokalu mieszkalnego (mieszkania) w budynku wielorodzinnym obejmującym powyżej dziesięciu odrębnych lokali mieszkalnych.”.

Z powyższego zapisu nie wynika, w jakiej wysokości dotacja zostanie udzielona.

Rada Gminy Ojrzeń, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna w uchwale jednoznacznie określić kwotę dotacji, tak aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15,

wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków. W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale rady gminy istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W § 8 ust. 4 Regulaminu określono, cyt. „Ogłoszenie o naborze wniosków, określające w szczególności sposób, miejsce i termin ich składania będzie podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Urzędu Gminy Ojrzeń”.

Biorąc pod uwagę powyższy zapis należy stwierdzić, że Rada Gminy Ojrzeń w badanej uchwale nie określiła terminu składania wniosków o dotację, jak również nie wskazała sposobu ich składania. Powyższe w ocenie Kolegium Izby stanowi istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie, w jakim obliguje on organ stanowiący do ustalenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, jak również sposobu jej rozliczania. Wskazać bowiem należy, że określenie ram czasowych prowadzenia naboru wniosków, terminów składania określonych dokumentów, jak również finalne rozliczenie dotacji, jest istotną częścią trybu udzielania dotacji, którego ustalenie, zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby brak jest wewnętrznej spójności i korelacji w treści Regulaminu w zakresie § 8 ust. 12, a § 11 Regulaminu.

W § 8 ust. 12 Regulaminu postanowiono, że wnioski, które wpłynęły w trakcie naboru, o którym mowa w ust. 2, po wyczerpaniu środków finansowych przeznaczonych na dany cel, zostaną wpisane na listę rezerwową. Natomiast § 11 Regulaminu stanowi, że w przypadku wyczerpania środków finansowych, przeznaczonych na wypłatę dotacji w danym roku, wnioski będą rozpatrzone negatywnie, a w celu uzyskania dotacji w następnym roku należy złożyć odrębny wniosek o przyznanie dotacji.

Dalej, w § 9 Regulaminu określono, cyt. „Dotacja nie zostanie wypłacona w przypadku gdy:

- 1) zakupione i zamontowane źródło ciepła nie spełnia wymagań Ekoprojektu;
- 2) dotowany nie przeprowadzi likwidacji starego źródła ciepła.”

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 9 Regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 403 ust. 5 ustawy- Prawo ochrony środowiska. Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami jakie wypracowała judykatura (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976), do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Należy podkreślić, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym przepisy takie 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.

Z kolei określenie w § 8 ust. 9 zdanie pierwsze oraz w § 10 ust. 3 zdanie pierwsze Regulaminu, cyt. „w terminie nie krótszym niż 7 dni od daty otrzymania wezwania” nie jest zamknięte i jest niedookreślone, co może spowodować dowolność interpretacyjną.

W załączniku nr 1 do Regulaminu pn. "Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Ojrzeń na wymianę źródła ciepła" w kolumnie „Stan prawny nieruchomości, na której ma być realizowane zadanie” użyto sformułowania „inne”, powtórzono to określenie w kolumnie „Opis planowanego zadania”, a w kolumnie „Opis stanu aktualnego” użyto wyrazu „inny”. W kolumnie „Opis planowanego zadania” i objaśnieniach do Wniosku użyto skrótu „np.”. Skrótu tego użyto również w Załączniku nr 2 do Wniosku pn. „Oświadczenie”. Zdaniem Kolegium Izby użyte sformułowania mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Jak wskazano powyżej, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania powinny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowione 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).

Ponadto w załączniku nr 1 do Wniosku pn. „Oświadczenie Wnioskodawcy o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością w celu realizacji inwestycji” zapisano, że posiadanie prawo do dysponowania nieruchomością w celu realizacji inwestycji wynika z tytułu: własności i współwłasności. Zdaniem Kolegium Izby, wskazując w ww. oświadczeniu jedynie dwa tytuły prawne do dysponowania nieruchomością, Rada Gminy Ojrzeń wykluczyła z możliwości otrzymania dofinansowania kosztów inwestycji podmioty legitymujące się innym tytułem prawnym do nieruchomości, o którym mowa w art. 3 pkt 41 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 3 pkt 41 tej ustawy, ilekroć w ustawie mowa jest o tytule prawnym rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. Takie działanie istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby zwraca uwagę na błąd pisarski w § 8 ust. 13 Regulaminu. W ustępie tym zapisano „o których mowa w ust. 11”, a powinno być „, w ust. 12”.

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 m.in. postanowienia ograniczające krąg beneficjentów, zapisy w zakresie wysokości dotacji i terminu składania wniosków o dotację, co oznacza, że zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Orzeczenie częściowej nieważności uchwały prowadziłyby 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 orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski