



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2024 r.

Poz. 8053

### UCHWAŁA NR 6.149.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 27 lutego 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr CVII/957/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady i tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska do wymiany źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego w ramach działań Gminy Góra Kalwaria skoncentrowanych wokół przedsięwzięć na rzecz poprawy jakości powietrza.**

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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr CVII/957/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady i tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska do wymiany źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego w ramach działań Gminy Góra Kalwaria skoncentrowanych wokół przedsięwzięć na rzecz poprawy jakości 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 2024 r. poz. 54) 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 Góra Kalwaria 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 lutego 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr CVII/957/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady i tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska do wymiany źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego w ramach działań Gminy Góra Kalwaria skoncentrowanych wokół przedsięwzięć na rzecz poprawy jakości 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.**

W Załączniku do badanej uchwały określono, cyt. „*Regulamin określający zasady i tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Góra Kalwaria przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska do wymiany źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego w ramach działań Gminy Góra Kalwaria skoncentrowanych wokół przedsięwzięć na rzecz poprawy jakości powietrza*”.

W Rozdziale 1 § 1 Załącznika do badanej uchwały Rada Miejska Góry Kalwarii postanowiła, cyt. „*Regulamin określa zasady i tryb udzielania dotacji na przedsięwzięcie polegające na wymianie źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych w ramach działań Gminy Góra Kalwaria skoncentrowanych wokół przedsięwzięć na rzecz poprawy jakości powietrza*”.

Kolegium Izby uznało, że poprzez wybór inwestycji ograniczającej wymianę starych źródeł ciepła tylko w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych, faktycznie ograniczono krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych powyżej regulacji, o dotację nie będą mogły ubiegać się przykładowo podmioty, posiadające lokale usługowe, które będą znajdowały się w budynkach innych niż mieszkalne czy podmioty prowadzące działalność gospodarczą w innych niż w wydzielonych w budynkach jednorodzinnych lokalach mieszkalnych. Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowania ograniczają krąg podmiotów określony w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

W Załączniku do badanej uchwały postanowiono:

- w rozdziale 1 § 2 ust. 7 i 8, cyt. „*...nabór wniosków ogłoszony przez Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria*”,
- w rozdziale 2 § 5 ust. 3, cyt. „*Termin rozpoczęcia i zakończenia naboru/naborów wniosków ogłasza Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria za pośrednictwem strony internetowej Gminy Góra Kalwaria oraz tablic ogłoszeniowych*”,
- w rozdziale 3 § 6 ust. 1, cyt. „*W celu zawarcia umowy o udzieleniu dotacji Wnioskodawca zobowiązany jest przedłożyć wniosek o udzielenie dotacji według wzoru ustalonego przez Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria*”,
- w rozdziale 3 § 8 ust. 1 pkt 2, cyt. „*W celu rozliczenia dotacji Wnioskodawca zobowiązany jest do złożenia kompletnego wniosku o wypłatę dotacji w terminie określonym w Umowie, wraz z załącznikami (...)*”.

Z powyższego wynika, iż Rada Miejska Góry Kalwarii nie ustaliła w badanej uchwale terminu złożenia i wzoru wniosku o przyznanie dotacji a także terminu złożenia wniosku i wzoru wniosku o rozliczenie dotacji. W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie ww. elementów, tj. terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, wzoru wniosku oraz terminu do składania wniosków o rozliczenie dotacji i wzoru wniosku o rozliczenie dotacji mieści się w trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobie jej rozliczania, więc ich określenie należy do kompetencji organu stanowiącego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. „*stwierdzenie »tryb udzielania« ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...)*”.

Rada Miejska Góry Kalwarii, nie określając w badanej uchwale terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, jego wzoru oraz terminu złożenia wniosku o rozliczenie dotacji i jego wzoru, scedowała w istocie swoją kompetencję w tym zakresie na Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W rozdziale 2 § 5 ust. 4 Załącznika do badanej uchwały, postanowiono, cyt. „*Wnioski złożone przez rencistów lub emerytów, którzy ukończyli - kobiety 60 lat życia, mężczyźni 65 lat życia, oraz osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności rozpatrywane będą w pierwszej kolejności. Pozostałe wnioski rozpatrywane będą według kolejności wpływu do Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria (liczy się faktyczna data wpływu)*”.

Kolegium Izby zaznacza, że obligatoryjnym elementem uchwały, podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, są kryteria wyboru inwestycji w zakresie finansowania lub dofinansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kryteria winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, tak aby wnioskodawca nie miał wątpliwości, czy na zaplanowaną inwestycję z zakresu ochrony

środowiska może ubiegać się o dotację. Natomiast kryteria określone w rozdziale 2 § 5 ust. 4 Załącznika do uchwały dotyczą podmiotu starającego o dotację, a nie kryterium wyboru inwestycji, co istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Następnie w rozdziale 3 § 8 ust. 5 oraz § 9 ust. 3 Załącznika do badanej uchwały wskazano, cyt. „*Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria może w indywidualnych, uzasadnionych przypadkach rozpatrzyć pozytywnie wnioski o wypłatę dotacji złożony po terminie określonym (...).*”

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska Góry Kalwarii nie ustaliła, o jakie indywidualne i uzasadnione przypadki chodzi, które powodują pozytywne rozpatrzenie wniosku o wypłatę dotacji złożonego po terminie. Powyższe zapisy badanej uchwały mogą prowadzić do nieuzasadnionej dowolności organu wykonawczego przy rozliczaniu dotacji, co dodatkowo może wpływać na nierówne traktowanie podmiotów rozliczających dotację, jak również do naruszenia zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami pieniężnymi, zaplanowanymi na ten cel w budżecie gminy.

W Rozdziale 3 § 6 ust. 2 Załącznika do badanej uchwały Rada Miejska Góry Kalwarii postanowiła, cyt. „*Załącznikiem do wniosku o udzielenie dotacji jest:*

- 3) *w przypadku osób niepełnosprawnych orzeczenie o niepełnosprawności;*
- 4) *w przypadku emerytów dokument potwierdzający uprawnienia emerytalne;*
- 5) *w przypadku rencistów dokument potwierdzający uprawnienia rentowe*”,

oraz w § 10 Załącznika do badanej uchwały Rada Miejska Góry Kalwarii postanowiła, cyt. „*Dofinansowany system ogrzewania należy utrzymać przez 5 lat od jego zainstalowania.*”

W ocenie Kolegium Izby ww. postanowienia w zakresie załączników poświadczających uprawnienia emerytalne, rentowe i orzeczenia o niepełnosprawności oraz systemu ogrzewania i jego utrzymania przez 5 lat od jego zainstalowania wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. W przepisie tym nie zawarto kompetencji dla organu stanowiącego do decydowania o systemie ogrzewania i jego długości utrzymywania, a także o załącznikach potwierdzających uprawnienia emerytalne, rentowe i orzeczenia o niepełnosprawności wnioskodawcy.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (np. 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).

Ponadto wątpliwości budzi użycie w badanej uchwale zwrotów „*w szczególności*”, „*m.in.*”, „*etc.*”, które są nieprecyzyjne. Należy podkreślić, 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: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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. Zastosowanie zwrotów, cyt. „*w szczególności*”, „*m.in.*”, „*etc.*” wykracza poza delegacje tych przepisów.

Reasumując, badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że zapisy w niej zawarte, skutkujące de facto ograniczeniem kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację oraz nieokreślenie terminu składania i rozliczenia wniosków (które to terminy są obowiązkowymi elementami

postępowania o udzielenie i rozliczenie dotacji) prowadzą do niejasności w procesie wykonywania badanej uchwały. Elementarne uchybienia w aktach prawa miejscowego, do których zalicza się im. ograniczenie kręgu podmiotów oraz brak określenia ww. terminów sprawiają, że badana 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**