



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2022 r.

Poz. 8663

UCHWAŁA NR 15.253.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 czerwca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIV/225/22 Rady Gminy Garbatka - Letnisko z dnia 30 maja 2022 r., cyt. „w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Garbatka - Letnisko na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewań celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2022-2023”.

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. 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXIV/225/22 Rady Gminy Garbatka - Letnisko z dnia 30 maja 2022 r., cyt. „w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Garbatka - Letnisko na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewań celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2022-2023”, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 w związku z art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz § 6 i § 135 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 Gminie Garbatka - Letnisko służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/225/22 Rady Gminy Garbatka - Letnisko z dnia 30 maja 2022 r., cyt. „w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Garbatka - Letnisko na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewań celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2022-2023” została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 1 czerwca 2022 r.

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.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Gminy Garbatka - Letnisko wskazała m.in. art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Z § 1 badanej uchwały wynika, iż Rada Gminy Garbatka - Letnisko uchwaliła „Regulamin udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2022 – 2023”, zwany dalej Regulaminem. Regulamin stanowi załącznik Nr 1 do wymienionej uchwały.

W § 2 badanej uchwały postanowiono, iż oceny wniosków i rozliczenia dotacji inwestycji będzie dokonywała komisja powołana przez Wójta Gminy Garbatka - Letnisko. Należy podkreślić, że Rada Gminy Garbatka – Letnisko nie określiła kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie, w oparciu o które Komisja będzie podejmowała decyzje. W ocenie Kolegium Izby określenie kryteriów oceny ofert jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, a nieokreślenie tych kryteriów oznacza, że organ stanowiący nie określił w sposób kompletny wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji.

W § 3 ust. 2 lit. a Regulaminu ustalono cyt. „dofinansowanie nie dotyczy nieruchomości wykorzystywanych sezonowo np. domków letniskowych oraz budynków w budowie”.

Z powyższego zapisu wynika, że o dotację nie będą mogły ubiegać się podmioty będące w posiadaniu nieruchomości wykorzystywanych sezonowo (domki letniskowe). Niniejsze uregulowanie zawęży przedmioty podlegające dofinansowaniu i w istocie prowadzi do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanych w art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Na niedopuszczalność ograniczenia kręgu podmiotów ubiegających się o dotację zwracają uwagę sądy administracyjne, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897, cyt. „() organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 Prawo ochrony środowiska nie może modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych 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”, 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 nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

Ponadto należy zauważyć, że w § 3 ust. 1 Regulaminu wskazano, że dofinansowaniem mogą być objęte wyłącznie przedsięwzięcia związane z ograniczeniem niskiej emisji, zlokalizowane na terenie Gminy Garbatka – Letnisko, polegające na wymianie istniejących starych źródeł ciepła na zasilane w sposób ekologiczny. Dalej w § 3 ust. 3 Regulaminu wskazano, cyt. „Beneficjent w wyniku realizacji zadania zobowiązany jest do likwidacji dotychczasowych źródeł ciepła w nieruchomości objętej umową o dofinansowanie zasilanych paliwami stałymi lub biomasą niespełniających norm, za wyjątkiem:

- a) wykorzystania pieców kaflowych, jako urządzeń akumulacyjnych przy ogrzewaniu elektrycznym,
- b) użytkowania dekoracyjnego kominka opalanego drewnem,
- c) pieców kaflowych objętych ochroną Konserwatora Zabytków lub przedstawiające wysokie walory estetyczne”.

W ocenie Kolegium Izby, biorąc pod uwagę przytoczone zapisy § 3 ust. 1 i ust. 3 Regulaminu, które odnoszą się do istniejących i starych źródeł ciepła, zapis § 3 ust. 2 lit. a Regulaminu, zawierający wskazanie, że dofinansowanie nie dotyczy budynków w budowie, nie znajduje uzasadnienia.

W § 3 ust. 2 lit. b Regulaminu zamieszczono zapis, cyt. „inwestycje powinny być przygotowane do realizacji pod względem formalnym tj. posiadać wszystkie wymagane prawem pozwolenia i zgłoszenia”.

Z kolei w § 4 ust. 2 lit. d Regulaminu wskazano, że koszty nie podlegające dofinansowaniu to, cyt. „inne niewymienione, a konieczne do prawidłowego wykonania zadania”.

W judykaturze stwierdza się, że 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). W związku z powyższym użycie nieprecyzyjnych określeń cyt. „...wszystkie wymagane prawem pozwolenia i zgłoszenia” oraz „inne niewymienione”, nie może mieć miejsca w akcie prawa miejscowego. 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.

W § 6 ust. 5 Regulaminu zamieszczono zapis, cyt. „Rozpatrywanie wniosków odbywać się będzie na bieżąco wg kolejności złożenia kompletnego wniosku (decyduje data i godzina złożenia) oraz wytycznych zawartych w Regulaminie do czasu wyczerpania alokacji środków przeznaczonych w budżecie Garbatki – Letnisko na dany rok budżetowy”. Z powyższej regulacji wynika, iż Rada Gminy Garbatka – Letnisko nie określiła terminu składania wniosków o przyznanie dotacji. W ocenie Kolegium Izby określenie ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Brak określenia terminu oznacza, iż organ stanowiący nie określił w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie, w jakim obciąża on radę do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego. Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, znajduje zastosowanie przepis § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym, co potwierdza wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07. 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 (...)”.

W § 7 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Letnisko – Garbatka postanowiła cyt. „Jeżeli Beneficjent w wyznaczonym terminie nie zrealizuje zadania lub nie dokona rozliczenia zobowiązany będzie do zwrotu dofinansowania wraz z ustawowymi odsetkami”. Powyższe uregulowanie, zdaniem Kolegium Izby, wykracza poza delegację przepisu 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Kwestie zwrotu dotacji, w tym dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem czy też pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, zostały uregulowane w przepisach art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym nie ma konieczności odrębnego ich regulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której ustawodawca przenosi prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji. Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia w niej zawarte i brak koniecznych uregulowań, powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Wymienione w treści uzasadnienia nieprawidłowości, a w szczególności postanowienia prowadzące de facto do ograniczenia kręgu beneficjentów oraz brak określenia terminu składania wniosków o dotację czy kryteriów oceny tych wniosków, spowodowały konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski