



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 2 września 2022 r.

Poz. 9038

### UCHWAŁA NR 16.265.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 lipca 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXV/2151/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 czerwca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej**

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

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr LXV/2151/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 czerwca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, 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. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz § 6 i § 115 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 Miastu Stołecznemu Warszawa 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

W dniu 15 czerwca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXV/2151/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 czerwca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej.

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.**

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Stołecznego Warszawy określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu m.st. Warszawy na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej realizowanych na terenie m.st. Warszawy. Systematyka badanej uchwały składa się z 14 załączników obejmujących poszczególne rodzaje inwestycji oraz zasady udzielania dotacji uwzględniające specyfikę konkretnych inwestycji wraz ze wskazaniem wzorów wniosków, które należy złożyć, ubiegając się o udzielenie dotacji.

W pierwszej kolejności, Kolegium Izby zaznacza, że obligatoryjnym elementem uchwały, podjętej na podstawie art. 403 ustawy - Prawo ochrony środowiska, jest wskazanie wysokości dotacji, o którą może się ubiegać potencjalny beneficjent. Rada Miasta Stołecznego Warszawy zawarła postanowienia dotyczące wysokości dotacji w sposób następujący:

**w Załączniku nr 1 do uchwały, cyt.**

„§ 2. Dla inwestycji, o których mowa w § 1, wysokość dotacji wynosi:

- 1) w przypadku wniosków złożonych w roku 2022 - do 70% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, ale nie więcej niż 70% kwot, o których mowa w § 3 i 4;
- 2) w przypadku wniosków złożonych od 2 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2026 r. - do 60% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, ale nie więcej niż 60% kwot, o których mowa w § 3 i 4.

§ 3. Dla inwestycji, o których mowa w § 1 ust. 1, wysokości dotacji wynosi:

- 1) do 35 000 zł - w przypadku wykonania instalacji pompy ciepła powietrze-woda;
- 2) do 45 000 zł - w przypadku wykonania instalacji gruntowej pompy ciepła;
- 3) do 35 000 zł - w przypadku wykonania indywidualnego węzła cieplnego z jednoczesnym podłączeniem do sieci ciepłowniczej;
- 4) do 22 000 zł - w przypadku wykonania źródła ciepła opalanego paliwem gazowym;
- 5) do 18 000 zł - w przypadku wykonania źródła ciepła zasilanego energią elektryczną;
- 6) do 15 000 zł - w przypadku wykonania instalacji kolektorów słonecznych zintegrowanej z nowym systemem ogrzewania, o którym mowa w pkt. 4, ale nie więcej niż 2 000 zł za każdy m<sup>2</sup> powierzchni czynnej urządzenia;
- 7) do 15 000 zł - w przypadku wykonania instalacji fotowoltaicznej zintegrowanej z nowym systemem ogrzewania, o którym mowa w pkt. 1, 2 albo 5, ale nie więcej niż 4 000 zł za każdy kW mocy urządzenia;
- 8) do 15 000 zł - w przypadku wykonania instalacji turbin wiatrowych zintegrowanej z nowym systemem ogrzewania, o którym mowa w pkt. 1, 2 albo 5, ale nie więcej niż 4 000 zł za każdy kW mocy urządzenia;
- 9) do 50 000 zł, ale nie więcej niż 100 zł za każdy m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, ogrzewanej przez likwidowany kocioł, piec lub palenisko na paliwo stałe lub olej opałowy - w przypadku wykonania lub modernizacji instalacji centralnego ogrzewania lub instalacji ciepłej wody użytkowej w związku z modernizacją systemu ogrzewania przez wnioskodawców będących wspólnotami mieszkaniowymi, spółdzielniami mieszkaniowymi i jednostkami sektora finansów publicznych, będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

§ 4. Dla inwestycji, o których mowa w § 1 ust. 2, wysokość dotacji wynosi:

- 1) do 30 000 zł - w przypadku wykonania instalacji pompy ciepła powietrze-woda;
- 2) do 40 000 zł - w przypadku wykonania instalacji gruntowej pompy ciepła;
- 3) do 30 000 zł - w przypadku wykonania indywidualnego węzła cieplnego z jednoczesnym podłączeniem do sieci ciepłowniczej;
- 4) do 20 000 zł - w przypadku wykonania źródła ciepła opalanego paliwem gazowym;
- 5) do 15 000 zł - w przypadku wykonania źródła ciepła zasilanego energią elektryczną;
- 6) do 10 000 zł - w przypadku wykonania instalacji kolektorów słonecznych zintegrowanej z nowym systemem ogrzewania, o którym mowa w pkt. 4, ale nie więcej niż 2 000 zł za każdy m<sup>2</sup> powierzchni czynnej urządzenia;
- 7) do 10 000 zł - w przypadku wykonania instalacji fotowoltaicznej zintegrowanej z nowym systemem ogrzewania, o którym mowa w pkt. 1, 2 albo 5, ale nie więcej niż 4 000 zł za każdy kW mocy urządzenia;

- 8) do 10 000 zł - w przypadku wykonania instalacji turbin wiatrowych zintegrowanej z nowym systemem ogrzewania, o którym mowa w pkt. 1, 2 albo 5, ale nie więcej niż 4 000 zł za każdy kW mocy urządzenia;
- 9) do 50 000 zł, ale nie więcej niż 100 zł za każdy m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, ogrzewanej przez likwidowany kocioł, piec lub palenisko na paliwo stałe lub olej opałowy - w przypadku wykonania lub modernizacji instalacji centralnego ogrzewania lub instalacji ciepłej wody użytkowej w związku z modernizacją systemu ogrzewania przez wnioskodawców będących wspólnotami mieszkaniowymi, spółdzielniami mieszkaniowymi i jednostkami sektora finansów publicznych, będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi”..

**w Załączniku nr 3 do uchwały, cyt.**

§ 2. „Wysokość dotacji na pokrycie rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w § 1, wynosi:

- 1) dla jednostek sektora finansów publicznych, będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi do 80 % rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji;
- 2) dla pozostałych wnioskodawców:
  - a) do 10 000 zł - w przypadku wykonania instalacji pompy ciepła powietrze-woda,
  - b) do 15 000 zł - w przypadku wykonania instalacji gruntowej pompy ciepła,
  - c) do 5 000 zł - w przypadku wykonania instalacji kolektorów słonecznych, ale nie więcej niż 500 zł za każdy m<sup>2</sup> powierzchni czynnej urządzenia,
  - d) do 10 000 zł - w przypadku wykonania instalacji fotowoltaicznej o mocy większej lub równej 5 kW, ale nie więcej niż 1 000 zł za każdy kW mocy urządzenia,
  - e) do 10 000 zł - w przypadku wykonania instalacji turbin wiatrowych, ale nie więcej niż 2 500 zł za każdy kW mocy urządzenia”.

**w Załączniku nr 7 do uchwały, cyt.**

§ 1. ust. 1 „Ze środków budżetu m.st. Warszawy mogą być udzielane dotacje na realizację inwestycji na terenie m.st. Warszawy w wysokości do 100% rzeczywistych kosztów demontażu, pakowania, transportu wyrobów/odpadów zawierających azbest i przekazania ich na składowisko odpadów niebezpiecznych”.

**w Załączniku nr 9 do uchwały, cyt.**

§ 3. „1. Dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych wysokość dotacji wynosi do 70% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w § 1, ale nie więcej niż:

- 1) 4 000 zł - dla osób fizycznych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą;
- 2) 10 000 zł - dla pozostałych podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych.

2. Dla jednostek sektora finansów publicznych, będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi wysokość dotacji wynosi do 70% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w § 1”.

**w Załączniku nr 11 do uchwały, cyt.**

§ 3. „Wysokość dotacji wynosi do 70% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w § 1, ale nie więcej niż 150 000 zł”.

**w Załączniku nr 13 do uchwały, cyt.**

§ 1. ust. 4 „Wysokość dotacji wynosi do 30% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, o której mowa w ust. 1. Zostanie ona określona na podstawie informacji zawartych we wniosku o udzielenie dotacji dotyczących m.in. rodzaju inwestycji, zakresu inwestycji, wpływu inwestycji na środowisko, planowanego efektu rzeczowo-ekologicznego, a także z uwzględnieniem dostępnych środków finansowych w budżecie m.st. Warszawy”.

W kontekście wyżej cytowanych postanowień, organ nadzoru zauważa, iż Rada Miasta Stołecznego Warszawy, 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. Powyższe postanowienia pozbawiają potencjalnych beneficjentów możliwości obliczenia dofinansowania do planowanej inwestycji. Rada Miasta Stołecznego Warszawy winna jednoznacznie ustawić wysokość dofinansowania, a nie zakreślić tylko górną (maksymalną) granicę dotacji. W konsekwencji poprzez uchwalone zapisy, Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie określiła w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji udzielanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale. Sformułowania, cyt. „do 70 %” i cyt. „nie więcej niż 10.000,00 zł” nie dają podmiotowi ubiegającemu się o dofinansowanie wiedzy i pewności, co do należnej kwotowo wielkości dotacji. Jeżeli przykładowo wnioskodawca przedstawi poniesione koszty na realizację inwestycji, polegającej na wykonaniu instalacji fotowoltaicznej w wysokości 15.000,00 zł, to zgodnie z postanowieniami badanej uchwały mógłby otrzymać dofinansowanie w dowolnej wysokości w przedziale do 70% i nie więcej niż 10.000,00 zł.

W ocenie Kolegium Izby takie zapisy uchwały mogą prowadzić do nieuzasadnionej dowolności organu wykonawczego w udzielaniu dotacji, co dodatkowo może prowadzić do naruszenia zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami pieniężnymi, zaplanowanymi na ten cel w budżecie miasta. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków; nie może zatem zawierać nieprecyzyjnych zapisów, cyt. „do... kwoty”, „nie więcej niż”.

W ocenie Kolegium Izby niewłaściwe określenie wysokości dotacji w uchwale rady gminy istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie na uwagę zasługuje, że zacytowanymi zapisami (Załącznika nr 1, 3, 9) Rada Miasta Stołecznego Warszawy uzależniła wysokość dotacji od rodzaju (kategorii) podmiotu ubiegającego się o dotację, co prowadzi do udzielenia dotacji wyspecyfikowanym podmiotom (np. w Załączniku nr 3 - jednostkom sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi) i pozostałym podmiotom w innej kwocie, pomimo realizacji, w obu przypadkach, tej samej inwestycji. Powyższym zapisem naruszona została zasada określona w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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.

Nadto, zacytowane postanowienie § 1 ust. 4 Załącznika nr 13 do uchwały zawiera nieostre sformułowania, dotyczące określenia jej wysokości na podstawie informacji zawartych we wniosku, przy czym uzależnianie jej wysokości od, cyt. „m.in. rodzaju inwestycji, zakresu inwestycji, wpływu inwestycji na środowisko, planowanego efektu rzeczowo-ekologicznego”, pozostawia swobodę oceny organowi dokonującemu jej wyliczenia. Dodatkowo, wobec tak sformułowanych zapisów, niejasna jest dla potencjalnego beneficjenta wysokość dotacji, o którą może się ubiegać.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05, w którym Sąd, powołując się na wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące. Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby zauważa, że wypełnienie ustawowego wymogu określenia zasad i trybu udzielenia dotacji, a także sposobu jej rozliczania, można uznać za spełnione, jeżeli regulacja jest kompletna (wyczerpuje dyspozycję zawartą w danym przepisie prawa, a w tym przypadku w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska) oraz jest ze sobą spójna.

Kolegium Izby wskazuje zatem, iż realizując swoje kompetencje, organ stanowiący musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Brak jednoznacznego określenia wysokości dotacji i przeniesienie uprawnienia organu stanowiącego – do ustalenia wysokości dotacji

- na organ wykonawczy, w ocenie Kolegium Izby stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto analiza treści uchwały wraz z załącznikami wykazała inne nieprawidłowości, które w sposób istotny naruszają przepisy prawa.

W § 1 ust. 4 Załącznika nr 1 do uchwały, organ stanowiący postanowił, cyt.

*„Dotacje, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być udzielane na realizację inwestycji w nieruchomości lokalowej, budynku, budowli samodzielnie pełniącej funkcję mieszkalną, usługową lub produkcyjną, w tym w zakresie produkcji rolnej albo w ich wyodrębnionej części, samodzielnie pełniącej co najmniej jedną z ww. funkcji”.*

Tożsame zapisy Rada Miasta Stołecznego Warszawy zawarła w § 1 ust. 2 Załącznika nr 3 do uchwały.

Zdaniem Kolegium Izby ograniczenie realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska tylko do ww. rodzajów nieruchomości, prowadzi do faktycznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji.

Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych powyżej regulacji, o dotację nie będą mogli ubiegać się przykładowo podmioty, będące w posiadaniu nieruchomości wykorzystywanych sezonowo (domki letniskowe).

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. 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 związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje, że dokonując ograniczenia adresatów uchwały przez zastrzeżenie dodatkowych cech uprawniających do ubiegania się o dotację (tj. konkretnych rodzajów nieruchomości) wykroczyła poza uprawnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Powyższe istotnie narusza także art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. 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 (zawęzać) 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 (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”* (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22).

W dalszych regulacjach poszczególnych załączników, Rada Miasta Stołecznego Warszawy zawarła postanowienia dotyczące dodatkowych naborów wniosków, i tak:

- Załącznik nr 1 – § 9 ust. 4;
- Załącznik nr 5 – § 3 ust. 2;
- Załącznik nr 7 – § 3 ust. 2;
- Załącznik nr 9 – § 5 ust. 2;
- Załącznik nr 11 – § 5 ust. 2;

- Załącznik nr 13 – § 3 ust. 2

stanowią, cyt. „*Dopuszcza się możliwość ogłoszenia dodatkowego naboru wniosków o udzielenie dotacji*”.

Załącznik nr 3 – § 6 ust. 2, cyt. „*Dopuszcza się możliwość skrócenia naboru wniosków lub ogłoszenia dodatkowego naboru wniosków o udzielenie dotacji na realizację inwestycji, o których mowa w § 1*”.

Cytowane zapisy są ogólne i nie wynika z nich jasno przez kogo (jaki organ), w jakich okolicznościach mogłoby nastąpić skrócenie naboru bądź ogłoszenie dodatkowego naboru oraz w jakich terminach. Ponadto w ocenie Kolegium Izby, skrócenie naboru wniosków może prowadzić do powstania - u osób ubiegających się o dotację - wątpliwości, co do możliwości finalnego uzyskania środków z budżetu miasta na realizację inwestycji. W tym zakresie regulacje uchwały powinny być na tyle precyzyjne, by potencjalny wnioskodawca mógł zaplanować i prawidłowo aplikować o przyznanie dotacji.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny. 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. Kolegium Izby wskazuje, że na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W myśl zaś § 6 tego 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 judykaturze stwierdza się, że 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).

Następnie organ stanowiący w kolejnych regulacjach załączników zawarł postanowienia dotyczące rozpoznawania wniosków, tj.: w Załączniku nr 1 do uchwały § 10 ust. 1 postanowiono, cyt. „*Wnioski o udzielenie dotacji rozpoznawane są w Biurze Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej Urzędu m.st. Warszawy, zwanym dalej PK*”. Natomiast w § 10 ust. 2 uchwalono zapis dotyczący trybu uzupełniania braków we wnioskach o dotację bez wskazania terminów, cyt. „*PK powiadamia wnioskodawcę pisemnie, telefonicznie lub za pomocą poczty elektronicznej o brakach uniemożliwiających rozpoznanie wniosku. Wnioskodawca zobowiązany jest do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie. W przypadku nieuzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, wniosek pozostawia się bez rozpoznania, o czym wnioskodawca zostanie zawiadomiony w formie pisemnej*”.

Tożsame zapisy uchwalono w Załączniku nr 3 – § 7 ust. 1 i ust. 2, w Załączniku nr 5 – § 4 ust. 1 i ust. 2, Załączniku nr 7 – § 4 ust. 1 i ust. 2, Załączniku nr 9 – § 6 ust. 1 i ust. 2, Załączniku nr 11 – § 6 ust. 1 i ust. 2, Załączniku nr 13 – § 4 ust. 1 i ust. 2 (wskazując odpowiednio, cyt. „*Biuro Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej Urzędu m.st. Warszawy, zwanym dalej PK*” lub, cyt. „*Biuro Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy, zwanym dalej BOŚ*”).

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, do obowiązku organu stanowiącego należy określenie m.in. trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. W ocenie Kolegium Izby, określenie terminu usunięcia nieprawidłowości we wniosku o dotację niewątpliwie należy zaliczyć do w/w kategorii regulacji. Tym samym, w powyższym zakresie, Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie wypełniła delegacji ww. przepisu.

W kolejnej – następującej po wyżej wymienionych – jednostce redakcyjnej w każdym załączniku, Rada Miasta Stołecznego Warszawy uchwaliła, cyt. „*Wnioski o udzielenie dotacji podlegają ocenie w zakresie celowości i zgodności inwestycji, będącej przedmiotem wniosku, z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*”. Z powyższego zapisu nie wynika, jakie przepisy ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz jakie kryteria oceny merytorycznej będą miały zastosowanie do weryfikacji wniosków.

W odniesieniu do cytowanych wyżej postanowień ostatnich dwóch paragrafów, zamieszczonych w rozdziale zatytułowanym, cyt. „*Wniosek o udzielenie dotacji*” Kolegium Izby podkreśla, że organ stanowiący nie może udzielić wskazanej komórce (PK lub BOŚ) uprawnienia polegającego na rozpoznawaniu wniosków, nie precyzując w oparciu, o jakie kryteria ma się odbywać ich ocena. Zapisy uchwały powinny regulować

przedmiotową materię. W opinii organu nadzoru brak doprecyzowania – we wskazanym zakresie - mógłby doprowadzić do swobody działania pracowników PK lub BOŚ, w przypadku weryfikacji i wyboru wniosków. Mogłoby to wpłynąć na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż poszczególni pracownicy – nie mając takich samych mierników – mogliby kierować się własną oceną i uznaniowością.

W dalszej kolejności, organ nadzoru wskazuje na zapisy zawarte w poszczególnych załącznikach, tj. w Załączniku nr 1 – § 13, w Załączniku nr 3 – § 10, w Załączniku nr 5 – § 7, Załączniku nr 7 – § 7, Załączniku nr 9 – § 9, Załączniku nr 11 – § 9, Załączniku nr 13 – § 7, cyt. „*Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o udzielenie dotacji, określającej wysokość kwoty dotacji oraz zakres, warunki realizacji i finansowania lub dofinansowania inwestycji*”.

Przytoczonym zapisem określono elementy, jakie winna zawierać umowa. Zakres tych regulacji nie znajduje umocowania w przepisach ustawy - Prawo ochrony środowiska. Wskazać należy, że zgodnie z § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Zatem cytowane postanowienia w wyżej wyspecyfikowanych jednostkach redakcyjnych poszczególnych załączników do uchwały istotnie naruszają przepisy art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga, że przepisy art. 250 ustawy o finansach publicznych nie uprawniają organu stanowiącego do doprecyzowywania treści umowy, natomiast zobowiązują organ wykonawczy gminy, w przypadku udzielenia dotacji, do zawarcia umowy, która będzie regulowała, co najmniej kwestie w nim określone.

Kolegium Izby wskazuje również na postanowienia rozdziału, zatytułowanego w każdym załączniku do uchwały, cyt. „*Rozliczenie dotacji*”. I tak, w Załączniku nr 1 – § 17 ust. 1, w Załączniku nr 3 – § 14 ust. 1 – cyt. „*Po zakończeniu realizacji inwestycji wnioskodawca zobowiązany jest do złożenia w Urzędzie m.st. Warszawy, w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji, pisemnego rozliczenia dotacji, według wzoru określonego w załączniku do umowy o udzielenie dotacji. Za datę złożenia rozliczenia uznaje się datę wpływu rozliczenia do Urzędu m.st. Warszawy*”.

Natomiast w Załączniku nr 5 – § 11 ust. 1, Załączniku nr 7 – § 11 ust. 1, Załączniku nr 9 – § 13 ust. 1, Załączniku nr 11 – § 13 ust. 1, Załączniku nr 13 – § 11 ust. 1, cyt. „*Po zakończeniu realizacji inwestycji wnioskodawca zobowiązany jest do złożenia w Urzędzie m.st. Warszawy, w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji, pisemnego rozliczenia dotacji, według wzoru określonego w załączniku do umowy o udzielenie dotacji*”.

Mając na uwadze wyżej przytoczony art. 250 ustawy o finansach publicznych, organ nadzoru ponownie akcentuje, że regulacje tego przepisu nie uprawniają organu stanowiącego do określania umownych postanowień; to wyłączna domena organu wykonawczego gminy. Zatem, w ocenie Kolegium Izby kształtowanie i stanowienie elementów umowy wykracza poza kompetencje organu stanowiącego.

Powyższe rozważania znajdują również zastosowanie do cytowanych niżej zapisów, ujętych w Załączniku nr 1 – § 17 ust. 3, w Załączniku nr 3 – § 14 ust. 3 – „*Termin zakończenia realizacji inwestycji, rozumiany jako jej zrealizowanie i złożenie w Urzędzie m.st. Warszawy dokumentów rozliczeniowych, o których mowa w ust. 2, zostanie wyznaczony w umowie o udzielenie dotacji, jednak nie później niż do 30 listopada roku, na który dotacja została przyznana, chyba że strony umowy o udzielenie dotacji postanowią inaczej*”. Natomiast w Załączniku nr 5 – § 11 ust. 4, Załączniku nr 7 – § 11 ust. 4, Załączniku nr 9 – § 13 ust. 5, Załączniku nr 11 – § 13 ust. 5, Załączniku nr 13 – § 11 ust. 5, cyt. „*Termin zakończenia realizacji inwestycji, rozumiany jako jej zrealizowanie i złożenie w Urzędzie m.st. Warszawy dokumentów rozliczeniowych, o których mowa w ust. 2, zostanie wyznaczony w umowie o udzielenie dotacji, jednak nie później niż do 30 listopada roku, na który dotacja została przyznana, chyba że strony umowy o udzielenie dotacji postanowią inaczej. Za datę złożenia rozliczenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, uznaje się datę jego wpływu do Urzędu m.st. Warszawy*”.

W dalszych regulacjach w poszczególnych załącznikach, Rada Miasta Stołecznego Warszawy zawarła postanowienia dotyczące przekazania dotacji, i tak:

**w Załączniku nr 1 do uchwały, cyt.**

§ 18. „*Przekazanie dotacji na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez PK rozliczenia, o którym mowa w § 17, do wysokości przyznaczonych środków, jednak w kwocie nie wyższej niż wskazana w § 2, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania przez PK rozliczenia*”.

**w Załączniku nr 3 do uchwały, cyt.**

§ 15. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez PK rozliczenia, o którym mowa w § 14, do wysokości przyznanych środków, jednak w kwocie nie wyższej niż rzeczywisty koszt realizacji inwestycji, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania przez PK rozliczenia”.

**w Załączniku nr 5 do uchwały, cyt.**

§ 12. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez BOŚ rozliczenia, o którym mowa w § 11, do wysokości przyznanych środków, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania przez BOŚ rozliczenia”.

**w Załączniku nr 7 do uchwały, cyt.**

§ 12. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez BOŚ rozliczenia, o którym mowa w § 11, do wysokości przyznanych środków, jednak w kwocie nie wyższej niż rzeczywisty koszt realizacji inwestycji, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania przez BOŚ rozliczenia”.

**w Załączniku nr 9 do uchwały, cyt.**

§ 14. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez BOŚ rozliczenia, o którym mowa w § 13, do wysokości przyznanych środków, jednak w kwocie nie wyższej niż wskazana w § 3, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania przez BOŚ rozliczenia”.

**w Załączniku nr 11 do uchwały, cyt.**

§ 14. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez BOŚ rozliczenia, o którym mowa w § 13, do wysokości przyznanych środków, jednak w kwocie nie wyższej niż wskazana w § 3, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania przez BOŚ rozliczenia”.

**w Załączniku nr 13 do uchwały, cyt.**

§ 12. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu odpowiednio przez PK albo BOŚ rozliczenia, o którym mowa w § 11, do wysokości przyznanych środków, jednak w kwocie nie wyższej niż wskazana w § 1 ust. 4, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania odpowiednio przez PK albo BOŚ rozliczenia”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż przepis kompetencyjny – art. 403 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do ustalania zasad przekazywania dotacji celowej, co stanowi przedmiot zacytowanych wyżej regulacji poszczególnych załączników do uchwały. Kwestie kolejnych etapów dotacyjnej procedury, w tym jej kasowego wykonania nie powinny być zawarte w uchwale, a w umowie łączącej podmiot dotujący i beneficjenta. Wobec powyższego, w ocenie Kolegium Izby regulacje w tym zakresie wykraczają poza delegację, stanowiącą podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały przez organ stanowiący.

Ponadto w § 13 ust. 4 Załącznika nr 9 do uchwały oraz Załącznika nr 11 do uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy postanowiła, cyt. „BOŚ zastrzega sobie możliwość weryfikacji w terenie wykonanych prac”, a także w § 11 ust. 4 Załącznika nr 13 do uchwały, wskazała: „Odpowiednio PK albo BOŚ zastrzega sobie możliwość weryfikacji w terenie wykonanych prac”. Zdaniem Kolegium Izby zacytowane postanowienia istotnie naruszają art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, gdyż przepis ten jednoznacznie wskazuje na obowiązek uregulowania w badanej uchwale zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania, ale nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących kontroli realizacji zadania. Zatem zamieszczenie cytowanej regulacji w uchwale nie ma uzasadnienia i podstaw w obowiązujących przepisach prawa w tym zakresie. Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący kwestii weryfikacji w terenie realizacji zadania nie wyklucza możliwości przeprowadzania takiej weryfikacji przez podmiot dotujący i zawarcia odpowiednich zapisów dotyczących kontroli, czy też weryfikacji przez organ wykonawczy w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

W kontekście Załącznika nr 13 do uchwały pn. „Ogólne zasady udzielania dotacji na realizację inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej innych niż określone w załącznikach nr 1-12 do uchwały” oraz załącznika nr 14 do uchwały stanowiącego wzór wniosku o udzielenie dotacji, Kolegium Izby wskazuje,

że organ stanowiący nie określił, jakie wytyczne będą uwzględniane przy wyborze inwestycji, w oparciu o jakie zasady będzie dokonywany taki wybór. Wymóg określenia we wniosku Krótkiego opisu inwestycji (opis stanu przed realizacją inwestycji, zakres rzeczowy inwestycji), Dokumentacji określającej zakres rzeczowo-finansowy inwestycji, Uzasadnienia realizacji inwestycji (przewidywany efekt ekologiczny), Zaawansowania przygotowania inwestycji (do dnia złożenia wniosku) bez doprecyzowania w tym zakresie w treści uchwały może prowadzić do uznaniowości podczas wykonywania prawa miejscowego przez organy wykonawcze, a jednocześnie stanowić wątpliwość dla samych beneficjentów.

Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Nadto, w parzystych załącznikach do uchwały, które zawierają wzory wniosków do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o udzielenie dotacji, zawarto wymóg wskazania, cyt. „Czy wnioskodawca może odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług VAT (zaznacz właściwą opcję)?” tak/nie, tj. w Załączniku nr 2 – dział II pkt 7, w Załączniku nr 4 – dział II pkt 7, w Załączniku nr 6 – dział II pkt 5, w Załączniku nr 8 – dział II pkt 9, w Załączniku nr 10 – dział II pkt 8, w Załączniku nr 12 – dział II pkt 7, w Załączniku nr 14 – dział II pkt 11.

W ocenie Kolegium Izby, wymaganie powyższych informacji nie znajduje oparcia w przepisach ustawy - Prawo ochrony środowiska. Nadto z treści uregulowań uchwały nie wynikają żadne postanowienia, które uzasadniałyby konieczność powzięcia przez organy Miasta Stołecznego Warszawy powyższych informacji. Brak uregulowania w uchwale kwestii różnicowania podmiotów, którym przysługuje takie prawo i którzy takiego prawa nie mają, czyni powyższy zapis (wymóg) niejasnym. Przykładowo, czy twierdząca odpowiedź będzie miała wpływ na wysokość udzielanej dotacji, czy np. wartości wskazane w przedłożonych fakturach będą uwzględniane w kwotach brutto czy netto. Ponownie należy podkreślić, iż w judykaturze stwierdza się,

Kolegium Izby, zgodnie z przyjętą w orzecznictwie i piśmiennictwie wykładnią, stoi na stanowisku, że organ stanowiący, uchwalając zasady udzielania dotacji, o której mowa w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, powinien określić wszystkie normy, które dotyczą celu i kryteriów udzielanej dotacji, warunków, które należy spełnić, by ubiegać się o dotację, podmioty, które będą mogły otrzymać dotację, jej wysokości, a także sposób jej rozliczenia. Z uwagi na to, że dla swojej ważności podjęta uchwała musi zawierać wszystkie elementy wymienione powyżej, podjęcie uchwały bez wskazania któregokolwiek z nich, skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny, co zostało wyartykułowane w treści niniejszego uzasadnienia. Regulacje zawarte w badanej uchwale, w tym w poszczególnych jej załącznikach, powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę, a zawartą w art. 403 ust. 4 i ust. 5 tej ustawy – Prawo ochrony środowiska

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi więc ściśle uwzględniać wskazania zawarte w upoważnieniu ustawowym. Pełne zrealizowanie tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu, stanowi o zgodności z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa przyjęto regułę interpretacyjną materialnego prawa administracyjnego, że „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Końcowo, Kolegium Izby podkreśla, że za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej

sprzeczności z określonym przepisem prawnym (wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r. SA/Gd 327/95).

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionej sprawy, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem istotnymi wadami dotknięty jest szeroki zakres jej postanowień, w tym tych koniecznych (wysokość dotacji, postanowienia ograniczające krąg podmiotów, uzależnienie wysokości dotacji od kategorii podmiotu ubiegającego się o dotację). Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziłyby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych przepisów uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać. Tym samym konieczne jest orzeczenie nieważności uchwały w całości, a nie jedynie w części.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby uznało, iż Rada Miasta Stołecznego Warszawy naruszyła w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, art. 43 ustawy o finansach publicznych oraz § 6 i § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

**Bożena Zych**