



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 16 września 2022 r.

Poz. 9656

### UCHWAŁA NR 17.286.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 lipca 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIV/190/21 Rady Gminy w Sieciechowie z dnia 19 lipca 2021 r., cyt. „w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2021-2023”**

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/190/12 Rady Gminy w Sieciechowie z dnia 19 lipca 2021 r., cyt. „w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2021-2023”, 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.) oraz § 5, § 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 Sieciechów 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/190/21 Rady Gminy w Sieciechowie z dnia 19 lipca 2021 r., cyt. „w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2021-2023” została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 1 lipca 2022 r., po upływie ustawowego terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.

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 w Sieciechowie wskazała m. in. art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 5 tej ustawy, 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 w Sieciechowie uchwaliła „Regulamin udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2021 – 2023”, zwany dalej Regulaminem. Regulamin stanowi załącznik do badanej uchwały.

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), jak również prowadzący budowę budynków. Niniejsze uregulowanie zawęża 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 (zawężać) 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 (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 § 3 ust. 2 lit. c 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”.

Jednocześnie w Załączniku Nr 2 do Regulaminu pn. „Wniosek o płatność z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2021 – 2023” w części IV zamieszczony jest zapis, cyt. „Oświadczam, że wszystkie prace zostały przeprowadzone zgodnie z prawem budowlanym oraz uzyskano wszystkie niezbędne zezwolenia”.

W judykaturze stwierdza się, 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). 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. 3 Regulaminu zamieszczono zapis, cyt. „Nabór wniosków zostanie rozpoczęty w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały. Nabór będzie prowadzony w trybie ciągłym”. Z powyższej regulacji wynika, iż Rada Gminy w Sieciechowie nie określiła prawidłowo 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 obliuguje 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 (...)”.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje na powtórzenia i wewnętrzne sprzeczności, jakie mają miejsce w zapisach Regulaminu. Procedura postępowania w sprawie udzielenia dotacji została przedstawiona w § 6 Regulaminu. Zgodnie z § 6 ust. 8 cyt. „Pozytywne rozpatrzenie wniosku, o którym mowa w ust. 1 stanowi podstawę do zawarcia stosownej umowy dotacji pomiędzy Gminą Sieciechów a Wnioskodawcą/Beneficjentem”. Jednocześnie w § 7 ust.1, postanowiono cyt. „ustala się następujący tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji”. Z powyższego wynika, że o trybie udzielania dotacji traktuje zarówno § 6, jak również § 7 ust. 1 Regulaminu. W konsekwencji o zawarciu stosownej umowy o dotację jest mowa we wskazanym już wyżej § 6 ust 8, jak również w § 7 ust.1 lit. c oraz § 7 ust 3 Regulaminu, w których to zamieszczono następujące zapisy:

- § 7 ust.1 lit. c. „zawiadomienie wnioskodawcy o terminie zawarcia umowy w przypadku pozytywnej weryfikacji formalnej złożonego wniosku o dofinansowanie”;
- § 7 ust. 3 „po sprawdzeniu, Wnioskodawcy w przypadku pozytywnej weryfikacji formalnej wniosku zostaną powiadomieni o terminie podpisania umowy o dofinansowanie”.

Należy podkreślić, iż występujące powtórzenia dotyczące regulacji określonej kwestii nie zapewniają adresatom ustanowionych norm czytelności, zrozumiałości i komunikatywności prawa. W myśl § 5 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych uchwałą.

W § 6 ust. lit. d Regulaminu zamieszczono następującą regulację cyt. „Przedsiębiorca prowadzący inną działalność niż działalność wytwórcza w rolnictwie lub w sektorze rybołówstwa i akwakultury ubiegający się o dotację stanowiącą pomoc de minimis zobowiązany jest do przedłożenia wraz z wnioskiem:

„Zaświadczenia o pomocy de minimis, o pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis, o pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie otrzymanej w tym okresie albo oświadczenie o nieotrzymaniu tej pomocy w tym okresie” (Załącznik Nr 3 do niniejszej uchwały). Należy podkreślić, iż badana uchwała nie zawiera załącznika o numerze 3; de facto należało wskazać załącznik nr 3 do wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe świadczy o nieprecyzyjnym zapisie w badanej uchwale.

Z § 7 ust.6 lit. c Regulaminu wynika, że do wniosku o płatność Beneficjent powinien dołączyć, cyt. „w przypadku ogrzewania na paliwa stałe lub biomasę kserokopię certyfikatu potwierdzającego spełnienie wymogów § 3 ust 1 lit. a niniejszego Regulaminu”. Tymczasem § 3 dotyczy przedmiotu opodatkowania i w ust.1 lit. a została wymieniona pompa ciepła powietrze/woda. Zapis powyższy wprowadza w błąd potencjalnego wnioskodawcę, gdyż odsyła do części Regulaminu, która nie dotyczy spełnienia wymogów, a przedmiotu opodatkowania. Należy podkreślić, iż 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.

Do badanej uchwały dołączono ponadto, cyt. „Dane dotyczące rozpatrzenia wniosku o płatność”. Ten element nie jest wymieniony w uchwale, jak również nie ma oznaczenia. Z treści art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia. Badana uchwała zawiera Załącznik Nr 2 do Regulaminu dotyczący wniosku o płatność z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie modernizacji źródeł ogrzewania w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2021 - 203. Powyższe świadczy o nieprecyzyjnym zapisie w badanej uchwale.

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 do ograniczenia kręgu beneficjentów czy brak określenia ram czasowych naboru wniosków o udzielenie dotacji celowej, spowodowały konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

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

**Przewodnicząca**  
**Posiedzenia Kolegium**  
**Bożena Zych**