



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4658

### UCHWAŁA NR 5.112.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 14 lutego 2024 r.

#### **w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXVII/395/2024 Rady Gminy Baranowo z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania z budżetu gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na terenie Gminy Baranowo**

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 w związku z 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 LXVII/395/2024 Rady Gminy Baranowo z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania z budżetu gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na terenie Gminy Baranowo, 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), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych 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 służy Gminie Baranowo 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 stycznia 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXVII/395/2024 Rady Gminy Baranowo z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania z budżetu gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza na terenie Gminy Baranowo.

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 § 3 ust. 1 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Baranowo postanowiła, cyt. „1. Do ubiegania się o dotację uprawnione są podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.): 1) podmioty niezaliczane do sektora

finansów publicznych, w szczególności: a) osoby fizyczne, b) wspólnoty mieszkaniowe, c) osoby prawne, 2) jednostki sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.”

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Baranowo, uchwalając ww. zapisy do badanej uchwały, wprowadziła zapisy ograniczające krąg 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. Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych powyżej regulacji, o dotację nie będą mogły ubiegać się podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych – przedsiębiorcy. Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowanie stanowi ograniczenie kręgu podmiotów, wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, które mogłyby z dotacji skorzystać. 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 (zawęzać) 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 (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”.

Ponadto użycie w powyższej regulacji wyrazu „w szczególności” jest pojęciem nieostrym i pozostawia otwarty, niedoprecyzowany katalog podmiotów ubiegających się o dotację, co może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego powodującego uznaniowość organu. W ocenie Kolegium Izby używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. Z przepisów § 6 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia 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, że zasadą jest, 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22).

W § 5 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Baranowo postanowiła, cyt. „Dotacja przyznawana jest tylko raz dla danego budynku mieszkalnego jednorodzinny lub lokalu mieszkalny, znajdującego się w budynku wielorodzinnym, posiadającego odrębny system ogrzewania.”

W ocenie Kolegium Izby powyższymi zapisami Rada Gminy Baranowo po raz kolejny wprowadziła zapisy ograniczające krąg podmiotów mogących ubiegać się o dotację, czym naruszyła art. 43 ustawy o finansach publicznych. Podkreślić w tym miejscu jednocześnie należy, że zgodnie z 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 powyższej regulacji, o dotację nie będą mogły ubiegać się podmioty, będące w posiadaniu innych nieruchomości, jak tylko budynki mieszkalne. Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowanie, zawężające przedmioty podlegające dofinansowaniu, prowadzi w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. 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 – pożądanym, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

W § 6 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Baranowo określiła, że cyt. „Użyte w niniejszej uchwale pojęcia oznaczają: (...) Wnioskodawca – właściciel bądź współwłaściciel budynku, osoba składająca wniosek w ramach dofinansowania.”

Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska, przez tytuł prawny należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. W ocenie Kolegium Izby, warunkując możliwość ubiegania się o dotację od prawa własności nieruchomości, tym samym Rada Gminy Baranowo wykluczyła z możliwości otrzymania dofinansowania, podmioty legitymujące się innym tytułem prawnym do nieruchomości niż prawo własności. Zdaniem Kolegium Izby ograniczenie realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska tylko do podmiotów będących właścicielami lub współwłaścicielami nieruchomości, na której ma zostać zrealizowana inwestycja służąca ochronie powietrza prowadzi do faktycznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. 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.

W § 7 ust. 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Baranowo postanowiła, cyt. „Termin naboru wniosków do Programu, do publicznej wiadomości podaje Wójt poprzez tablicę ogłoszeń w Urzędzie Gminy, Biuletyn Informacji Publicznej Gminy, stronę internetową oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w Gminie.” Dalej w § 7 ust. 5 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Baranowo postanowiła, cyt. „W przypadku złożenia niekompletnego wniosku, wnioskodawca zostanie wezwany do jego uzupełnienia, a w przypadku braku zastosowania się do wezwania, wniosek pozostanie bez rozpatrzenia.”

Z powyższych zapisów w sposób jednoznaczny wynika, iż Rada Gminy Baranowo nie określiła terminu składania wniosków o dotację oraz scedowała swoje uprawnienia na organ wykonawczy, który miałby wskazać konkretne terminy realizacji programu. Wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, a także wyznaczenie terminu do uzupełniania dokumentów, należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że określenie tych terminów należy do kompetencji organu stanowiącego. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany w pełni zrealizować to upoważnienie. 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 ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji, a także wyznaczenie terminu do uzupełniania dokumentów mieści się w trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji, więc ich określenie należy do kompetencji organu stanowiącego. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy.

W § 10 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Baranowo ustaliła, cyt. „Udzielona dotacja podlega zwrotowi w przypadku: 1) zaprzestania używania lub zmiany w terminie 5 lat od uzyskania dotacji na zainstalowany system ogrzewania, jeżeli zmiana bądź zaprzestanie korzystania spowodowane zostały przyczynami leżącymi po stronie Beneficjenta bądź niewykonania obowiązku określonego w § 2 ust. 6; 2) wystąpienia okoliczności określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1270 ze zm.), to jest wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie pobranej lub w nadmiernej wysokości.”

W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia uchwały wykraczają poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Przepisy art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych regulują zasady i terminy zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i niewykorzystanych w terminie, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Kolegium Izby wskazuje, iż zarówno zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone ustawie o finansach publicznych, dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznąoną w treści delegacji ustawowej. 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).

Ponadto, w niżej wymienionych punktach Rada Gminy Baranowo wprowadziła zapisy nieprecyzyjne, które nie zawierają pełnego katalogu zdarzeń, mogące powodować uznaniowość, tj.

- § 2 ust. 4 pkt 1 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały, wyraz „m. in.”,
- § 9 ust. 2 pkt 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały, wyraz „np.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. Jak wskazano wyżej, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22).

Ujawnione nieprawidłowości w badanej uchwale sprawiają, 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 w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**